



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정 책 학 석 사 학 위 논 문

사드배치에 대한 공론조사

A Study on the Effect of Deliberative
Polling on Deployment of Terminal
High Altitude Area Defense (THAAD)
Ballistic Missile Defense System in
South Korea

2018년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

정 상 준

사드배치에 대한 공론조사

지도교수 우 지 숙

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2017년 9월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

정 상 준

정상준의 석사 학위논문을 인준함

2018년 6월

위 원 장 박 정 훈 (인)

부 위 원 장 전 영 한 (인)

위 원 우 지 숙 (인)

국문초록

국가정책들은 복합적이고 다양한 가치와 이해관계자가 포함되어 있기 때문에 시민사회를 구성하고 있는 정부와 시민간 필연적으로 발생하는 갈등관리를 어떻게 할 것인지가 중요한 쟁점이 될 것이다. 공공정책사안 중에서도 특히 국방정책은 전문성을 필요로 한다는 명목과 남북한 분단대치라는 특수한 안보환경 속에서 기밀성유지라는 이름아래 그동안 소수 국방전문가, 군관계자와 공무원들이 독점해온 분야였다. 그러나 이러한 배타적인 성격의 국방정책의 특성뿐만 아니라, 군내에서 끊임없이 발생하고 있는 방산비리 사건이나 군부독재 시절의 비민주적인 강압적인 정책의 실행들로 인해 국민들은 국방정책을 관리하는 정부의 제도와 정치에 대한 신뢰는 낮아져왔다.

특히 사드배치와 같이 갈등적 사안이 큰 국방정책에 있어서 이해관계자별 갈등과 대립이 치열해 노선선정에 대한 합의가 이루어지 못하였고, 여러 가지 사드를 둘러싼 루머와 찬반이 첨예하게 갈리면서 사회갈등의 골은 깊어졌을 뿐 만 아니라, 정부는 대화와 토론이 아닌 억압적이고 강제적인 방법으로 사드배치를 강행하였다. 이로 인한 정책결정과 집행으로 인해 사드배치는 현재까지도 정부의 국방정책의 갈등관리 사례로써 오점과 수많은 의문점을 남기게 되었다. 정부정책의 궁극적 수요자는 시민(국민)이며, 민주주의 사회에서 정책은 시민들의 의사가 충분히 반영되어 추진되어야 하는데 정부에서는 이를 제대로 못했다는 비판이 많았다.

국가의 정책결정을 위해 국민의 의견을 수렴하는 방법으로는 정부는 주로 여론조사를 실시해왔으나, 여론조사는 성숙하고 장기적인 관점에서 내리는 판단이 아닌 일시적이고 즉흥적인 국민의 의견을 대변한다는 문제점이 존재한다. 따라서, 본 연구는 여론조사의 한계점을 극복하기 위해, 총

분한 정보제공과 토론 및 숙의 과정을 통해 형성되는 공론을 통해 민주적 정당성을 가진 사드배치에 관한 공론을 조사해보려고 한다. 따라서 본 연구는 공적이슈에 대한 갈등조정의 역할로써의 공론조사를 통해 참여자들에게 대한 사드배치에 대한 여론변화, 정책의 이해도, 정치적 효능감을 알아보려고 한다.

이 연구를 통해 기대되는 성과로는 첫째, 사드배치에 대한 찬성과 반대 양측의 정보전달 과정과 토론을 거치면 기존에 입장에서 어떻게 여론이 달라지는지를 파악할 수 있다는 것이다. 본 연구를 통해 공론조사는 방법이 복잡한 정책적 사안, 개발 사안, 갈등적 사안 등 다양한 이슈에 있어 합리적인 여론을 파악하는데 유의미하게 사용될 수 있다는 있는지에 대한 검증이 가능해진다.

둘째, 본 연구를 통해 응답자들이 정보습득과 토론과정을 거치면 사드배치에 대한 정책의 이해도의 변화가 있는지에 대한 파악이 가능해진다. 정책적 함의로는 국방정책과 같은 전문성을 요구하는 분야는 소수의 전문가와 공무원들에게 결정되었던 분야임에도 불구하고, 공론조사를 통해 갈등이 매우 첨예한 전문분야에서도 시민의 성숙한 의견개진과 공론화를 거치면서 갈등이 완화되고 사회 구성원 다수가 동의할 수 있는 방향으로 여론이 수렴될 수 있는지를 확인할 것이다.

셋째, 공론화과정을 통해 응답자들의 정치적효능감이 변화하는지를 관찰함으로써, 본 연구결과에 따라 정부의 갈등적 사안의 국방 정책결정시 이상적인 조사방법과 나아갈 방향에 중요한 영향을 미칠 수 있는지를 알아볼 것이다. 공론조사를 통해 ‘토론을 통한 시민의 참여’ 가능성이라는 민주주의 요건을 상향시키는 조사로써 유용하게 쓰일 수 있게 될 것인지에 대한 확인이 된다면 정책적 함의역시 유의미하다고 할 수 있을 것이다.

연구의 실증분석을 위해 서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 대학원생

45명 및 연세대학교 국제학부 학부생 25명 총 65명의 조사자를 대상으로 3차례에 걸쳐 3번의 공론조사를 실시하였다. 남성 40명, 여성 25명이었으며, 나이는 만 19~52세의 분포를 보였고, 평균 나이는 36.3세였다. 공론조사 진행 시 자기기입식 설문조사를 1차로 실시하고, 찬성과 반대의 균형 잡힌 정보제공을 20분 실시하고, 50분의 참여자들의 숙의과정과 토론을 거쳐 최종적으로 2차 설문조사를 실시하여 변화를 파악했다. 총 130부(1차 및 2차조사)를 분석에 활용하였다.

분석결과, 실제 응답자들이 기존에 입장을 사드배치에 대한 균형잡힌 정보습득과 토론과정의 공론조사를 거치면서 바뀌는 모습이 관찰되면서, 공론조사가 실제로 여론의 영향을 미친다는 것이 확인되었다. 또한, 본 공론조사 연구를 통해 응답자들의 사드배치에 대한 정책의 이해도와 정치적 효능감 역시 변화한다는 것 역시 확인되었다.

결론적으로 공공정책 결정에 있어서 시민의 참여는 정책에 대한 불신과 사회갈등은 예방하며 이는 의사결정의 책무성과 정당성을 향상시키고, 결정에 대한 수용성과 합의를 창출하여 정부와 국민간의 신뢰를 구축하는 의미역시 가지게 된다. 이는 국책사업의 정책품질을 향상시키고 국가의 경쟁력을 높이는 일 뿐 만 아니라, 토론을 통해 정책적 이슈를 해결해갈 수 있느냐에 따라 성숙한 민주주의 정착 여부가 안착 되어있는지 알 아 볼 수 있는 중요한 연구가 될 것이다.

주요어 : 국방정책 (사드), 공론조사, 여론변화, 정치적효능감, 정책이해도 변화

학 번 : 2016-24390

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
1. 갈등적 국방정책 사안으로써 사드배치의 문제점	1
2. 갈등적 국가정책에 대한 국민 의견수렴방법	3
1) 여론조사와 그 한계점	3
2) 여론조사 한계점의 극복수단으로써의 공론조사	6
3. 연구의 정책적 함의	7
제 2 장 이론적 배경과 선행연구의 검토	10
제1절 국방정책과 사드배치	10
1. 국방정책의 정의	10
2. 한미동맹과 사드배치	12
3. 사드배치 현황과 주요쟁점	14
1) 사드배치 현황	14
2) 사드배치 쟁점	16
제2절 시민의 공공정책이해도와 중요성	22
1. 정책이해도의 정의와 중요성	22
2. 이론적 배경 및 선행연구 검토	25
1) 정책에 대한 이해도	25
2) 시민의 정책에 대한 성과인지	27
3) 정책이해도와 정책성과 인지도의 관계	28
제3절 여론의 변화과정 및 이유	29
1. 여론변화 과정과 원인의 이론적 배경 및 선행연구 검토	30
1) 고전적 여론모형	31
2) 프레이밍 이론	32
제4절 시민의 국가정책 결정수단으로써 여론조사의 한계점	33
제5절 여론조사의 한계점 극복방안으로서 공론조사의 필요성	36
1. 공론조사의 의의와 필요성	36

2. 기존의 주요 연구 내용	42
1) 텍사스 재생에너지 및 전력공급 관련 공론조사	42
2) 신고리원전 공론화위원회	42
제6절 정치적 효능감	45
1. 정치적 효능감의 정의	45
2. 기존의 주요 연구 내용	46
제 3 장 연구 설계	49
제1절 연구함의	49
제2절 연구문제	50
제3절 연구방법	51
1. 표본의 특성	51
2. 연구절차	51
1) 1차 설문조사	51
2) 휴식	52
3) 학습 및 토론	53
3) 2차 설문조사	53
제4절 분석방법	54
제 4 장 연구결과 및 논의	55
제1절 공론조사 및 토로 주요의견 정리	55
제2절 연구문제 결과분석	57
1.정책이해도의 변화	57
2.태도의 변화	63
3.정치적 효능감의 변화	70
제 5 장 결 론	76
제1절 결론 및 정책적함의	76
제2절 연구의 한계 및 향후 과제	79
참고문헌	81

참고1. 사드배치 설문지	87
참고2. 사드배치 공론조사 발표자료	90
참고3. 사드배치 1-3차 공론조사 결과보고	95
참고4. 사드배치 공론조사 정보전달 찬성/반대 발표자 스크립트	99
《ABSTRACT》	106

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 갈등적 사안으로써의 사드배치 국방정책의 문제점

민주화, 지방화, 정보화, 인터넷과 각종 언론매체의 발달이 가속화 되면서 다양하고 많은 양의 정보를 접하게 되면서 국민의 정책참여에 대한 참여 욕구 역시 커지고 있는 추세이다. 따라서 예전과 달리 국민들은 이제 정부가 일방적으로 만드는 정책이 아닌, 국민과 함께 만드는 정책에 대해 관심과 협조를 보이게 된다. 따라서 아무리 좋은 정책이라도 국민들의 동의와지지 없이는 정책적 성공이 어려워지는 시대가 왔다. 이러한 다양한 정보에 대한 시민들의 관심은 자연스럽게 국가 정책의 입안이나 결정에 있어 예전처럼 소수의 정치인과 정책입안자 혹은 해당분야의 전문가들이 결정했던 국가정책들도 오늘날에는 시민들의 여론을 파악하고 결정하는 빈도수가 늘어나고 시민들의 긍정적인 여론형성이 중요하게 되었다.

또한 국가정책에 있어서 이해관계자별 갈등과 대립이 치열해 노선선정에 대한 합의가 이루어지 못한다면 사회갈등이 증폭되게 될 것이고 사회의 혼란을 초래할 것이다. 공공정책사안 중에서도 특히 국방정책은 전문성을 필요로 한다는 명목과 남북한 분단대치라는 특수한 안보환경 속에서 기밀성유지라는 이름아래 그동안 소수 국방전문가, 군관계자와 공무원들이 독점해온 분야였다. 그러나 이러한 배타적인 성격의 국방정책의 특성뿐만 아니라, 군내에서 끊임없이 발생하고 있는 방산비리 사건이나 군부독재 시절의 비민주적인 강압적인 정책의 실행들로 인해 국민들은 국방정책을 관리하는 정부의 제도와 정치에 대한 신뢰는 낮아져왔다.

이렇게 국방정책에 대한 시민들의 불신이 깊은 상황에서 정부가 갈등적 사안이 사드배치 관련 정부가 보여준 대처모습은 국민적 기대에. 국방부에서는 2016년 7월 사드배치를 공식화 한 이후 성주군 성산포대를 배치지역으로 발표하였고, 2017년 4월 26일 황교안 국무총리 대통령대행은 사드기습 설치를 강행하였다. 이에 한국 사회는 사드를 둘러싸고 찬반양론으로 첨예하게 대립하여 많은 사회적 논쟁을 초래하였다. 당시 더불어민주당과 문재인 대통령 후보 역시 정부를 맹비난 하며 사드배치는 적절한 환경적합성 검토 및 대국민 담화 등을 통해 국방정책의 정당성 및 실효성을 확보해야한다는 입장을 취했다. 이러한 예상과는 달리 2017년 5월 9일 대선 이후 문재인 정부 집권 후에도 사드배치에 관한 논란은 점점 더 가중되었다. 문재인 정부에서는 정책결정 과정에서 시민의 의사 즉 여론을 반영시키기 위해 대외적으로 노력하는 모습을 집권 후 보여왔다.

이번 신고리 원전 중단논의 역시 ‘공론화조사’를 통해 시민들의 의견을 주요 국가정책 결정에 관여 시키려는 노력을 하였고, 이는 결과적으로 신고리원전 공론화 조사를 통해 대한민국 역사상 처음으로 정책결정을 국민에게 부여하게 된 숙의민주주의 발전을 이루어냈다. 하지만 역설적이게도 사드배치 국방정책에 관련해서는 정부가 신고리원전의 케이스와는 전혀 다르게 기존에 가지고 있던 ‘사드추가배치’ 보류입장을 철회하고, 공론조사 및 대국민토론, 심지어는 환경조사도 재조사를 제대로 실시하지 않은 채 2017년 9월7일 사드배치 4기 추가배치를 강행하였다. 그럼 공공정책 결정에 있어서 시민의 참여는 정책에 대한 불신과 사회갈등은 예방하며 이는 의사결정의 책무성과 정당성을 향상시키는 방법들은 무엇이 있을까?

2. 갈등적 국가정책에 대한 국민 의견 수렴방법 - 여론조사와 공론조사

1. 여론조사와 그 한계점

국가의 정책결정을 위해 국민의 의견을 수렴하는 방법으로는 여태까지는 국민투표와 여론조사를 많이 활용해왔다. 하지만 국민투표는 민주주의가 발달하지 않은 나라들에서는 강력한 이익집단에 의해 여론을 조작하거나 음해하여 유신헌법 때와 같은 편향된 국민투표를 가져오는 결과의 치명적인 문제점이 존재한다. 또한 여론조사는 성숙하고 장기적인 관점에서 내리는 판단이 아닌 일시적이고 즉흥적인 국민의 의견을 대변한다는 문제점이 존재한다. 앞에 언급된 국민의견 수렴방법의 맹점을 극복하기 위해 시민배심원, 합의회의 등 토의적 시민참여제도 역시 일부 활용되어왔으나, 참여자들의 대표성과 정당성에 대한 논란이 불식되지 않고 있는 게 추세이다. (오현철, 2007)

기존의 여론조사의 가장 큰 맹점은 응답자들의 여론에 대한 신뢰성과 정당성의 결여 라고 볼 수 있다. 이는 많은 응답자들이 해당 이슈를 판단하는데 필요한 지식과 관심이 부족한 상태에서 응답을 양적으로 단순히 취합하는데 그치기 때문이다. 해당사안에 대한 지식과 관심부족으로 인해 자신의 입장을 효과적으로 형성하지 못하거나, 아예 응답을 하지 않을 확률역시 높아지게 된다. 합리적 무지현상 (rational ignorance) 또한 빈번이 일어나는데 이는 해당 이슈에 대해 충분히 응답자가 이해하지 못하기 때문에 일어나는 현상이라고 볼 수 있다. 또한, 응답자들은 수동적으로 조사기관이 작성한 설문지를 작성하기 때문에 일방적 커뮤니케이션으로 인해 조사자의 의도에 따라 응답자의 의사 역시 변형될 가능성 역시 존재

하게 된다. 동일한 여론조사 역시 조사주체에 따라 국민의 여론분포 역시 완전히 달라질 가능성이 존재하게 된다. (김선희, 2006)

이 여론조사는 응답자가 해당 이슈에 대해 균형된 정보를 접했는지에 대해, 혹은 해당 이슈에 대해 숙의를 거쳤는지에 대한 부분은 중요하지 않게 생각한다. 따라서, 응답자들이 충분한 정보를 갖지 않은 상태에서 불완전한 태도 혹은 의견을 형성하여 응답을 할 수 있다는 맹점 때문에 여론조사의 결과가 대표성을 지닌 정확한 여론을 보여주는 것은 아닐 수가 있다는 단점이 있다.

실제로 여론조사 2016년 12월 리얼미터 조사에 따르면 사드배치 찬성은 33.8%, 반대는 51.5%로 여론이 집계되었다. 지난 박근혜 정부에서 가장 비판적으로 꼽았던 여론의 두가지 사안은 바로 대통령의 불통적 소통 방식과 일방적인 정책추진이었다. 여론조사를 박근혜 정권때 동일한 사드배치로 맹비난을 받았던 작년에 여론과는 달리, 2017년 9월 9일 한국사회여론연구소에서 실시한 여론조사에서는 사드배치 찬성은 79.7%, 반대는 15.2%로 나타났다. 불과 9개월도 지나지 않은채, 문재인 정권하에서 여론은 무려 50% 가까이 사드배치 찬성으로 기울었고, 이러한 대부분의 여론의 변화 역시 반대지지자들의 의견변화 없이는 불가능했을 일이다. 전통적인 여론조사의 결과는 정보에 기반한 의견이 아니기 때문에, 언론과 같은 매스미디어에 굉장히 쉽게 영향을 받을 수 있다. 따라서, 여론조사 결과 자체가 가변적이고 피상적인 대중의 의견이 될 수가 있다는 치명적인 결점을 낳게 된다.

사드배치라는 동일한 문제를 가지고 박근혜 정권과 문재인 정권간에 급격한 여론 변화의 원인은 북한도발, 트럼프 대통령 사드배치 압박 등 여러가지 원인을 배제하더라도, 정부정책의 고도의 전문영역인 국방정책이라는 주제 자체가 일반 시민들이 충분한 정보제공을 가지고 숙의를 통해 여론

을 도출하는 것이 아니기 때문에 발생하는 여론조사의 문제점을 명확하게 보여주는 사례라고 할 수 있다. 역설적이게도 국민들은 전문적인 지식과 해당정보가 부족하기 때문에 언론보도에 따라 사드배치에 관한 찬반 여론을 결정하게 될 수밖에 없다. 이러한 정부와 시민 간 정보의 비대칭성은 불신을 초래하였고, 어디까지가 사실인지 모르는 유연비어와 괴담이 기하급수적으로 생성되었으며, 이는 다시 정부와 시민 간의 갈등으로 이어진 것이다.

사드 배치가 한반도에서 이루어지지 않았다면 해당 국방정책에 대해 시민들은 계속 무지의 상태에 남아있었을 것이다. 하지만 정부의 일방적 결정 속에서 수많은 의혹을 불러일으켰고, 이는 또 다른 의혹을 증폭시켜 정책에 대한 불신으로 이어지게 되었다. 예컨대, 사드체계에 수반되는 사드 레이더 5.5km 내에서 사람과 생물체에게 치명적이라 암의 발병률을 높이며, 여성의 불임가능성을 높이고, 기형아들이 태어날 수도 있다는 주장 등이다. 결국 이러한 의혹의 끊임없는 제기는 정보의 비대칭성에 기인한다. 정부와 시민 간 정보의 비대칭성은 불신을 초래하였고, 어디까지가 사실인지 모르는 유연비어와 괴담이 기하급수적으로 생성되었으며, 이는 다시 정부와 시민 간의 갈등으로 이어진 것이다. 하지만 북핵미사일 실험 및 미국정부의 외교압박 등으로 인해 현재의 찬반 여론역시 지난해와 완전히 달라진 양상을 보이고 있다. 그렇다면 이 때, ‘정부에서 실시한 신고리원전 공론조사 때와 마찬가지로 사드배치 현안도 충분한 정보를 제공하고 토론의 과정을 거쳤다면, 시민들의 인식과 태도는 과연 어떻게 달라졌을까?’ 라는 질문은 정책적으로 연구를 해볼 가치가 있는 주제라고 할 수 있다.

II . 여론조사 한계점의 극복 수단으로써의 공론조사

오늘날 민주주의에서 여론조사를 통해 확인된 국민의사가 정치과정에 상당한 영향을 미침에도 불구하고, 이러한 여론이 정착 사회갈등의 쟁점에 대한 판단에 최소한의 이해도 없는 상태에서 형성되기 때문에 국민의사를 과연 대변할 수 있는지에 대한 의문이 제기 되게 된다. 민주주의 사회에서 공적이슈는 대부분 사회갈등을 전제로 하는데, 이는 정치과정 자체가 사회적 가치의 권위적 배분과정을 수반하고, 그러한 과정에서 사회 집단간 갈등은 필연적으로 수반되게 때문이다.

즉, 정책이 결정되는 과정에서도, 그리고 그 정책이 추진되어 나타난 결과에서도, 그 주체와 목표는 모두 시민인 것이나, 공적 이슈의 쟁점에 대한 질 높은 민주적 정당성을 확보하기 위해서는, 여론(시민)이 그 쟁점에 대한 일정 수준 이상의 이해를 담고 있을 필요가 있다. 국가의 정책결정을 위해 국민의 의견을 수렴하는 방법으로는 정부는 주로 여론조사를 실시해왔으나, 여론조사는 성숙하고 장기적인 관점에서 내리는 판단이 아닌 일시적이고 즉흥적인 국민의 의견을 대변한다는 문제점이 존재한다.

<표 1> 바람직한 공론조사의 조건

1) 국민의사로서의 대표성 (민주적 정당성 확보)
2) 이해당사자의 포괄적 참여와 토론
3) 사이한 관점과 주장에 대한 충분하고 균형 잡힌 정보제공
4) 일반국민의 능동적 참여와 상호토론
5) 절차의 공정성 확보

자료: 김원용, 2003

본 연구에서는 정책결정의 국민의 의견을 수렴하는 여론조사의 한계점을

극복하기 위하여 ‘정보에 기반한 의견 (informed opinion)은 어떻게 도출될 수 있을까?’라는 문제를 가지고 공론조사를 통해 사드배치에 대한 여론변화를 탐구해보려고 한다. 위요 표와 같이 바람직한 공론조사의 조건을 갖춘 공론장의 형성을 통해 정보에 기반하여 어떤 현안에 대해서 충분하고 균형된 정보제공과 숙의를 거쳐 도출된 집합적 의견을 종합하는 결과를 기대할 수 있을 것이다.

3. 연구의 정책적 함의

첫째, 본 연구를 통해 사회갈등 해결에 있어 극단적인 집단행동에 대한 의존성이 높은 우리나라의 현실에서 대화로 토론을 통해 해결할 수 있는 새로운 공론장 형성 자체가 갈등적 정책사안의 해결방안으로써 민주적인 방법으로 시민들의 의견을 개진하는 성숙한 시민의식을 고취시키는데 정책적 함의가 있을 것이다. 사회 집단들이 자신의 권익확보를 위해 거리에 나가 힘을 과시하는데 의존하는 것은 제도와 정치에 대한 신뢰가 낮기 때문이다. 즉 갈등의 당사자들이 모두 제도를 통한 갈등해결 과정이 자신의 이익을 양보를 초래하고, 공권력이 특정 일방의 이익의 옹호하리라는 불신을 갖고 있다. 상호불신으로 인한 죄수의 딜레마와 유사하다. 갈등해결을 위한 효과적인 제도의 부재로 인한 상호불신 거기에 비롯되는 거리의 정치 일상화는 ‘공정한 공론장 형성을 통한 정치의 복원’이 과연 가능한 것인지에 대한 검증이 가능해진다. 공론조사를 통해 이해갈등이 심화된 사회 집단과 정치 세력간 갈등을 제도내에서, 힘과 감정의 대결에서 이성과 논리의 경쟁으로 전환할 수 있는 계기를 제공하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

둘째, 본 공론조사를 통해 사회적 갈등해결에 있어 정치권의 무기력을

극복할 수 있는 계기를 제공할 수 있다는 함의성이 존재한다. 일반적으로 제도적 공론장인 국회를 매개체로 한 사회적 갈등 해결이 국민적 기대와 반하게 효과적으로 이뤄지지 못하고, 여야간 감정적 정당싸움으로만 국민들에게 비춰지는 경우가 많다. 하지만 우리나라에서는 현재까지 여야간 효과적인 정책 결정을 할만한 공론장이 부재하며, 규모가 큰 사회적 갈등 발생시 갈등해결을 위한 적극적인 대안 제시보다는 사회적 갈등 심화로 인한 여당에 대한 지지약화를 선호하여 무조건저긴 반대 입장을 표방하는 정치적 기회주의에서 벗어나기 어렵다. 실례로 2000년 의약분업 사태 역시 의사와 약사 그리고 정부간의 극단적인 대결로 국민적 피해가 절정에 달했음에도 사회적 갈등 정치적 기회주의로 인한 사회적 갈등의 장기화와 사회적 피해 규모의 확대문제는 여야간 정책경쟁을 할 수 있는 효과적인 무대인 공론장이 구비될 경우 일정 정도 해결할 수 있다. 신고리 공론화와 같이 중대한 사회갈등 발생시 무조건 적으로 여야간 반대를 하는 것이 아닌 적극적인 대안 제시를 피하기는 어려워진다.

셋째, 본 공론조사를 통해 사회적 갈등의 심화에도 불구하고 국민의 의사가 효과적으로 반영될 채널이 부재하였던 문제점을 극복할 수 있다. 일반적인 사회적 갈등에 일본각문의 효과적인 참여가 필요로 하는 것은 단지 사회적 갈등의 심화로 인한 피해가 결국 일반국민의 부담으로 돌아가는게 사실이다. 전문적인 성격을 띠는 사회적 이슈들도 여러 쟁점과 각 당사자의 입장에 대한 깊이 있는 이해를 전제로 한 공론형성이 가능하다면 문제는 달라질 수 있다. 각 사안과 당사자의 입장에 대한 이해와 이를 기반으로 한 일반국민 상호간 토론을 거쳐 형성된 공론은 이전의 즉자적인 대응을 넘어서서 각 쟁점별로 구체적인 정책적 대안제시가 가능하다. 공론형성 과정은 갈등해결에 있어 정당성 높은 대안을 제시해줄 뿐만 아니라 중대한 사회적 이슈에 대한 국민적 참여를 통해 일반국민의 시민성 강화

에 효과적인 교육기회를 제공한다.

공공정책 결정에 있어서 시민의 참여는 정책에 대한 불신과 사회갈등은 예방하며 이는 의사결정의 책무성과 정당성을 향상시키고, 결정에 대한 수용성과 합의를 창출하여 정부와 국민간의 신뢰를 구축하는 의미역시 가지게 된다. 이는 국책사업의 정책품질을 향상시키고 국가의 경쟁력을 높이는 일 뿐 만 아니라, 토론을 통해 정책적 이슈를 해결해갈 수 있느냐에 따라 성숙한 민주주의 정착 여부가 안착 되어있는지 알 아 볼 수 있는 중요한 연구가 될 것이다.

또한 본 연구에서는 이에 대한 검증을 위해 최근에 정부와 시민 간 가장 첨예하게 의견대립이 되었던 사드배치 사례를 통해 고도로 전문적 정책영역인 국방 분야에 대해서 대상자(시민)들이 공론조사 방법인 정보 습득과 토론과정을 거칠 경우 변화를 알아볼 것이다. 즉, 대상자들에 대한 여론변화, 정책의 이해도, 정치적 효능감의 변화를 연구할 것이고, 이는 향후 공공정책의 결정과정에서도 의미를 줄 수 있을 것이다. 공론화를 통해 해당 정책의 이해도의 변화에 따라 해당 정책적 여론변화에 있어서도 시민들은 보다 합리적 근거를 가지고 해당 정책 에 대해 더 수준 높은 판단을 할 수 있을지 이번 연구를 통해 알아보고자 한다.

제2장 이론적 배경과 선행연구 검토

제1절 국방정책과 사드배치

1. 국방정책의 정의

국가정책은 바람직한 사회질서를 실현하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본 방침이다. 국방정책은 국가목표를 달성하고자 하는 국가 정책의 한 분야이며 한 국가가 군사적 위협과 침략으로부터 자국을 방위하는 목표를 달성하기 위해 필요한 군사 및 비군사 분야의 포괄적 국방력을 유지 조성하고 운용하기 위한 정부의 활동 및 방침이다. 국방정책도 일반적인 정책 과정이 흐름과 유사한 방식으로 환경에 부합된 목표를 설정하고 여러 요인의 작요에 의해 결정된다.

이러한 국방정책의 일반적인 개념은 첫째, 국가정책 수준에서의 정책이다. 근원적으로 전통적인 군사위주의 성격보다는 국가 안전보장 정책의 성격을 가진다. 둘째, 고도의 기밀성을 유지하는 정책이다. 국방정책은 국가 운명과 연계된 정책이기 때문에 특정정책은 비공개나 막연한 용어로 표명되며 때로는 표명된 것과 다를수도 있다. 셋째, 대외내적 가치배분의 정책이다. 국방정책은 국내정책과 대외정책간의 구분이 불명확한 정책이다. 넷째, 자국중심의 정책이다. 국방정책은 국가 안전보장의 입장에서 이루어지기 때문에 주체성과 배타성이 강하게 작용된다. 다섯째, 종합조정 정책이다. 정치 경제 사회 등 전반적인 국가 전력으로 형성되어야만 국가 안전의 목표를 달성할 수 있게 된다 (백기인, 2002).

국방정책은 큰 의미에서는 대한민국의 국가비전과 국정기조라는 거시적인 틀 내에서 국가안보전략 목표의 하위 개념이라고 볼 수 있다. 국정기조 세부 내역 중에는 안보분야 국정기조가 존재하며, 그 하위에 좀 더 상세한 국가안보전략이 존재하게 된다. 예를 들어, 박근혜 정부에서는 '희망의 새 시대'를 국가비전으로 설정하고 '경제부흥', '국민행복', '문화융성', '평화통일 기반 구축'을 4대 국정기조로 설정하였다. 4대 국정기조 중에서 안보분야 국정기조로 '평화통일 기반 구축'을 선정하여, 해당 국가안보목표는 '영토·주권 수호와 국민안전확보', '한반도 평화 정착과 통일시대 준비' 그리고 '동북아 협력 증진과 세계 평화·발전에 기여'로 설정하였다. 또한 국가안보전략 기초 에서는 국방, 통일, 외교 분야에서 실행해야 할 추진 전략으로 '튼튼한 안보태세 구축', '한반도 신뢰프로세스 추진', '신뢰외교 전개'를 선정하였다 (국방백서, 2016).

국방정책은 국방목표, 국방비전, 국방정책기조로 크게 세가지로 구성된다. 박근혜 정부의 국방목표는 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계 평화에 기여하는 것이다. 국방목표는 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계 평화에 기여하는 것이다 (국방백서, 2016). <표1>에서 나타난 것처럼, 매 정권마다 국방정책의 기초는 달라질 수 있게 되나, 큰 틀에서 국방정책은 다른 정책들과는 달리 한국의 안보적 특성상 급진적으로 바뀌기는 어렵게 된다. 하지만, 국방정책의 큰 틀은 일정 수준 유지가 되는 반면에, 정권이 바뀔 때마다 국방정책과 관련 언론의 보도에 따라 여론의 변화는 그 폭이 훨씬 더 크게 나타나고 있다. 이러한 국방정책 중에서도 최근 가장 갈등적 사안인 국방정책인 사드배치에 관련하여 어떻게 공론조사를 통해 여론조사와 공론의 차이를 비교하고 분석할 것이다.

<표 2> 박근혜 정부와 문재인 정부 국방정책기조 비교

박근혜 정부	문재인 정부
① 확고한 국방태세 확립	① 북핵 대응 핵심전력 조기화
② 미래지향적 자주국방 역량 강화	② 굳건한 한미동맹 기조 위에
③ 한미군사동맹 발전 및 국방 외교·협력 강화	전시작전통제권 임기 내 전환
④ 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조치 및 대비	③ 국방개혁을 강력히 추진하고
⑤ 혁신적 국방경영과 방위산업 활성화	국방의 문민화 달성
⑥ 자랑스럽고 보람있는 군 복무 여건 조성	④ 방위산업 육성
⑦ 국민 존중의 국방정책 추진	⑤ 장병 근무여건 개선 및 군 인권 보호 강화
	⑥ 국가에 헌신한 유공자들에 대한 국민적 보상

자료 : 세종정책브리핑 (2017) p.2

2. 한미동맹과 사드배치

현대의 한미 동맹관계는 6.25 전쟁시 미군의 참전을 통해 시작 되어 한국전쟁 직후 1954년에 워싱턴에서 체결된 ‘한·미 상호방위조약’을 통해 동맹의 틀을 갖추었다.본 조약에 따라 두 나라간의 공식적인 군사동맹관계가 수립되었고, 한 미 양국은 외부세력의 침략을 공동적으로 방위하고, 미국은 한국 내에 미군을 주둔시키게 되었다

국가안보적 차원 뿐 아니라 정치외교적 차원에서도 한·미 동맹과 한·미 연합방위체제는 한국의 국방정책에 지대한 영향을 끼치고 있다. 한·

미 동맹을 통해 한국은 6.25 전쟁 이후 외부의 위협을 억제하고 한국의 국가안보 뿐 아니라 동북아 지역에 평화에도 기여해왔다. 한미동맹을 바탕으로 경제교류 및 민간협력으로 자유민주주의와 시장경제가치를 서로 공유하는 범세계적 포괄적 전략동맹으로 발전되어 왔다.

한·미 동맹은 지금 그 어느 때보다 굳건히 유지되고 있으며, 양국의 안보 동반자 관계는 남북한의 평화적 통일이 이루어질 때까지 한반도에서 전쟁을 억제하여 평화를 보장할 것이다. 그리고 통일 이후에도 불특정 위협, 주변 강대국 간의 역학관계, 대륙과 해양세력의 이해관계가 교차하는 한반도의 지정학적 위치 등을 고려해 볼 때 한반도 안보는 물론 동북아지역의 안정을 유지하는 데 계속 기여할 것이다.

한미동맹은 남북한의 평화통일이 완성 될 때 까지 한반도내에 전쟁을 억제하여 평화를 유지할 뿐만 아니라, 주변 강대국간의 역학관계, 한반도의 지정학적 위치를 고려해 보았을 때 동북아지역 안보에도 일조하는 중요한 부분이라고 볼 수 있다. (국방백서 2016).

보수정권 진보정권에 상관없이 한미군사동맹 발전 및 국방외교 협력 강화는 항상 일관적인 한국의 국방정책이었다. 북한의 계속되는 핵무기 실험과 핵개발에 대한 안보위협 때문에, 국방부의 사드배치는 이러한 한미동맹에 기반한 국방정책의 일환으로 한미 연합정보자산 운용의 강화를 통하여 한반도와 부속도서 지역을 24시간 감시 및 조기경보체제 유지 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사 등의 각종 징후를 대비하기 위한 양국의 공동적 국방정책이라고 볼 수 있다.

3. 사드배치 현황과 주요 쟁점

1) 사드배치 현황

사드(THAAD)란 Terminal High Area Altitude Defence (이하 ‘사드’)의 약자로서, 대한민국 국군이 최근 도입하기로 결정한 고고도 미사일 방어체계이다. 또한, 수많은 미사일 방어 체계 중에서도 날아오는 적의 미사일을 대기권 40 - 150km에서 요격 및 파괴하는 방어체계이다.

- 2013년 10월 14일 : 국회 국정감사에서 김관진 장관은 다층 방어수단을 연구 중이나, 사드배치 가능성 부인함 (이종훈, 2013)
- 2014년 6월 3일 : 커티스 스캐로퍼티 한미연합사령관이 한국 국방연구원 국방포럼 당시, 미국 당국에 한국에 중고도 미사일 요격체계를 도입하도록 요청했다고 공식적으로 제기하면서 부각됨 (반종빈, 2016)
- 2016년 7월 8일 : 미군의 사드를 2017년 말을 목표로 한국에 배치하기로 공식발표
- 2016년 7월 13일 : 경북 성주지역으로 사드 배치 결정을 발표
- 2017년 9월 : 성주 군민은 항의 농성 등 격렬히 반대 하고 있으며, 중국은 사드의 한반도 배치가 자국의 안보는 물론 동북아의 전략적 균형과 안정에 심대한 도전이 된다면서 반 (반종빈, 2016)
- 2016년 11월 18일: 롯데그룹의 성주골프장이 사드 부지로 선정된 것에 대한 보복으로, 중국 정부가 현지에 진출한 롯데 계열사의 전 사업장에 대해 세무조사와 소방·위생점검, 안전점검에 일제히 나섬
- 2017년 2월 28일: 중국은 "모든 필요한 조치를 취해 한국을 징벌할 수

밖에 없고, 한국은 이번 처벌을 피할 수 있을 것이라고 상상도 하지 말라"고 하며 강경하게 한국 정부를 비난

- 2017년 3월 3일: 중국 정부는 한국 관광을 전면 금지시켰고 이미 계약된 관광상품은 이달 중순까지 모두 소진하도록 지시
- 2017년 3월 7일: 한미 양국 군 당국이 고고도미사일방어체계(THAAD·사드)의 주한미군 배치작업을 착수.
- 2017년 3월 15일: 중국 정부는 한국을 여행금지국가로 지정했고 중국인들의 한국행 단체여행을 전면 금지시킴
- 2017년 4월 26일~27일: 사드발사대 2기 새벽 성주 골프장에 기습 배치. 주한미군은 사드체계를 하루 만에 작전배치를 끝냈고 사실상 실전 운용상태로 유지기로 함.
- 2017년 5월 31일: 청와대 “사드 발사대 4기 추가 국내 반입사실 의도적으로 보고하지 않아” 국방부 담당자 문책
- 2017년 6월 9일: 문재인 정부 국가안보실장 정의용은 청와대에서 “사드는 북한의 점증하는 위협으로부터 한국과 주한미군을 보호하기 위해 결정한 것”이라고 공식적으로 발표
- 2017년 6월 20일: 문재인 대통령은 청와대에서 CBS, 워싱턴포스트 인터뷰를 가졌고 “사드 배치 결정은 우리 한국과 주한미군의 안전을 위해서 한·미동맹에 근거해 한국과 미국이 합의해서 결정한 것”
- 2017년 7월 28일: 국방부 “환경영향평가 전에 사드 추가 배치 없다” 공식발표 후 사드 배치 내년으로 연기
- 2017년 7월 29일: 북한 ICBM 미사일 27일 밤 11시41분에 동해상에 기습 발사. 문 대통령 “잔여 사드발사기의 조기 배치 등 미측과 즉각 협의하라”
- 2017년 8월 29일: 북한 중장거리탄도미사일 ‘화성-12형’ 북태평양 발사.

- 2017년 9월 7일: 정부가 7일 사드 발사대 4기의 추가 배치 발표 및
성주 기지의 보강공사도 함께 허용
- 2017년 9월15일: 오전 6시57분 북한 탄도미사일 1발 발사

2) 사드 배치의 쟁점

근래 도입한 국방 자산 중에서도 사드는 특히나 많은 정치적 및 외교적 갈등을 초래했다. 기본적으로 주변국들의 반발이 컸고, 특히 중국과의 경제적 교류의 중요성이 커지고 있는 시점에서 정치권은 이에 대해 민감할 수밖에 없었다. 찬반 여론이 첨예하게 갈렸고, 안보적 실효성, 환경 유해성, 및 외교적 득실 등의 현안들이 언론을 통해 보도되었다.

(1) 찬성의견

① 안보/군사적 실효성

안보 실효성 측면에서는 사드가 북한의 점증되는 핵 및 미사일 도발에 대응하기 위한 자위권 차원의 최소한의 방어조치이며 (유기림, 2016) 군사적 실효성이 상당하다는 것이 찬성측 및 국방부의 설명이다. 현존하는 북한의 미사일 위협에 대해 대한민국 국군은 패트리엇 체계로 대변되는 미사일방어망을 구축하고 있으나, 이는 수도권과 핵심 국내 군사 시설을 위주로 방어하고 있다. 즉, 한반도 전체를 포괄하고 있기보다 한 체계가 국지적으로 지역방어를 구축하고 있기 때문에, 우산에 비유를 하자면 많은 작은 우산들이 다양한 지역에 걸쳐 펼쳐져 있는 것과 같은 형국이다. 사드 배치시 중부권부터 남부권까지 포괄하는 거대한 우산이 대한민국에 펼쳐지는 것과 같은 논리라고 볼 수 있다. 따라서 사드를 통해 한반도 전체를

포괄하는 방어망을 구축하고 기존 패트리엇 수도권 전환배치를 통해 다층 방어망을 구축할 수 있다는 것이 찬성 측의 논리이다 (김용호, 2016). 또한 사드는 북한이 보유한 대부분의 미사일 자산을 요격할 수 있음. 북한이 동해상으로 실험 발사한 스커드, 노동미사일의 경우 사거리는 400 ~ 600km 인데, 주목할점은 100km 이상의 고도로 동해상에 발사했다는 점이다. 패트리엇은 요격범위가 ~20km 이며 사드는 보다 높은 고도에서 요격을 하기에 효과적인 방어가 가능하다는 장점과 또한 북한이 고각으로 발사한 경우에도 요격 가능하다는 장점이 있다. 또한 고고도에서 요격하기에 핵 및 화학탄이 장전되거나 조기확산탄의 탄두가 자탄으로 확산되기 전에 무력화시킬 수 있는 추가적인 군사적 효용성 또한 있음. 핵무장의 경우 외부의 충격으로 기폭되는 것이 아니라 목표지점 도달 시 기폭장치를 사용해 폭발하기 때문에 고고도에 요격하면 핵분열로 인한 폭발 및 낙진이 일어나지 않는다는 장점 역시 존재한다.

② 전자파 위해성의 부재

지상 안전거리 100m만 유지하면 인체에 전혀 유해하지 않다고 국방부에서는 발표했다. 현재 사드가 배치된 미군 광 기지를 살펴본 결과 일상생활에서 노출된 전자파 수준의 결과가 나왔고, 일본 교토 기지의 경우 전자파가 감지되지 않았으며 광의 경우 사드배치 기지 주변에 세계적인 관광 명소들이 모여 있을 정도로 유해성 논란은 괴담에 불과하다고 논란은 국방부는 일축시켰다. 사드 레이더는 또한 고도가 높은 산 정상에서 5도 각도 이상으로 하늘을 향해 방사되기에 부대로부터 수백미터 떨어지고 산 아래에 있는 주민들에게 피해가 갈일이 없을 것이라는 것이 국방부의 입장이다.

③ 중국의 사드배치에 관한 군사정보 노출 우려는 과대망상

사드는 제3국이 아닌 오로지 대한민국 방어를 위해서만 활용되기 때문에 중국의 이익에 반하지 않는다. 이는 대한민국에서 사용될 사드 레이더는 Terminal Mode, 즉 사격 통제용이고, 중국이 걱정하는 조기경보용(Foward Base Mode)가 아니며 이는 전혀 다른 레이더를 지칭하는 것이다. 조기경보용으로 모드를 전환하는 스위치 및 절차도 없을뿐더러, 설령 해당 모드로 전환한다 해도 미국에 있는 공장으로 보내야지만 전환이 가능한 복잡한 시스템이다. 미국은 이미 70년대부터 범세계적 미사일 위협을 감시하는 조기경보용 위성을 운용하고 있기에 설령 중국을 감시하려는 의도가 있더라도 한반도에 작은 사격통제용 레이더를 활용해 할 필요가 없기 때문이다.

④ 미국 미사일 방어체계(MD체계)의 편입과의 연관성 없음

사드는 미국의 MD체계 편입이 아니며, MD체계 편입을 위해서는 일본처럼 국가수준의 MOU가 요구된다. 사드는 패트리어트 미사일처럼 한미 연합사의 지휘를 받고 오로지 대한민국 방어용으로만 운용될 것이라는게 국방부의 주장이며, 미국 미사일방어 청장 역시 사드는 미국의 MD체계 편입이 아니라고 여러 차례 논란을 일축시킨 바가 있다.

⑤ 한·미·일 군사협력 필요성

중국 군사력 증강으로 인한 지역안보 저해 및 북한 도발시 주한미군의 주요전력의 최소 방어 필요한 것이 현실이다.

⑥ 사드 설치비용에 대한 잘못된 루머

미군이 자신의 보호를 하여 한반도에 배치하는 사드 설치비용을 한국이 지불한다는 것은 루머이며 사실이 아닐 뿐 더러, 미국에서도 요청한 적 없고 자체 부담 예정이다.

(2) 반대의견

① 북핵·미사일 위협에 대한 사드의 기술적 실효성에 대한 의문

종심이 짧은 한반도 전장 환경에서 기술적으로 사드가 북한의 미사일을 막아내는데 효용성이 있는가에 대한 문제가 제기되어 왔다. 국방부는 고각으로 발사되는 사거리 1300km의 노동, 3000~4000km의 무수단, SLBM까지 사드를 통해 방어할 수 있다고 주장하고 있으나, 하지만 현실적으로 북한이 대한민국을 공격한다면 주력자산이 스커드 미사일일 것이고 사거리가 약 300km, 최고 고도가 150km이고 주로 낮은 고도로 날아오기 때문에 사드는 발생시킬 주변국 반발을 생각하면 실효성이 크다고 말할 수 없다. 북한에서 남한을 향해 쏘는 미사일은 고도가 낮기 때문에 패트리엇 미사일로 충분히 방어 가능하다고 주장이 반대의견의 핵심이다, 다만, 현실적으로 북한이 대한민국을 공격한다면 주력자산이 스커드 미사일일 것이고 낮은 고도로도 발사할 수 있다 (장승철, 2016). 때문에 사드는 발생시킬 주변국 반발을 생각하면 실효성이 크다고 말할 수 없다는 반대의견 역시 찬성측 의견과 첨예하게 맞서왔다.

② 사드 배치 시의 환경 문제와 전자파의 위험 문제

사드 포대는 요격 미사일 뿐 아니라 탐지 레이더와 함께 구성된다. 도입 결정 당시 사드 레이더 전자파의 유해성에 관한 논란이 배치 지역인 성주를 중심으로 논란이 되었다. (허남설, 2016) 이러한 보도를 기반으로 사드 배치 지역으로 선정된 성주 지역의 경우 수많은 시민들이 반대의견을 피력하였다. 미 육군 교범에 따르면 적시된 레이더 위험 반경은 5.5km로 배치 또한 주로 사막과 같은 인적이 드문 지역에 배치된다는 것이 명시되어 왔다. 이는 환경단체들과 성주시민들의 공분을 샀으며, 제대로된 환경평가 없이 사드배치를 실시했다는 것에서도 사드배치는 굉장히 많은 비판을 받아 왔다.

③ 중국과의 외교적 경제적 막대한 피해발생

중국의 경우 사드 배치 가능성이 대두될 초기부터 사드에 대해 공개적으로 반대의사를 피력하였다. 사드는 제3국이 아닌 오로지 대한민국 방어를 위해서만 활용되기 때문에 중국의 이익에 반하지 않을 것이라는 정부의 발표에도 불구하고 다양한 외교적 채널을 통해 사드를 지속적으로 반대했다 (윤진섭, 2016). 이에 대해 정부는 대한민국에서 사용될 사드 레이더는 Terminal Mode, 즉 사격 통제용이고 중국이 걱정하는 조기경보용 (Forward Base Mode)이 아니라고 강조했다 (구경민, 2016). 사드 레이더의 운용 모드가 현실적으로 어떻든 현실은 중국은 이를 위협으로 판단하고 있다는 것이고 이러한 인식은 결국 중국의 경제보복으로 실제로 대한민국에 막대한 피해를 끼쳤다.

④ 미국 미사일 방어체계(MD체계)의 편입여부를 통한 러시아 및 중국 주변국 자극

사드 레이더를 통해 미국에게 위협이 될만한 ICBM의 요격은 불가능하지만 탐지는 가능하다. 한반도 사드배치는 미국 입장에서 어떤 방식으로든 한-일-미로 이어지는 MD체계의 편입이 필연적인 수순이라고 보는 입장도 많다. 중국을 자극함으로써 미국과 중국의 주도권 싸움에 한국이 불필요하게 휘말려 들어가는 것을 경계해야 해야하는 것이 자명한 사실이다.

⑤ 현 한국 대공방위망 시스템 투자비의 낭비

국방부는 한국형미사일방어체제(KAMD) 현재 1조원 이상 개발 비용 투자해왔다. 한국 정부는 한국형 KAMD 구축을 통한 북한 미사일 대비를 강조하다가 작년부턴 갑자기 노선을 바꾸어 사드의 중요성을 강조하여 국민들을 혼란에 빠뜨리는 결과를 가져왔다. L-SAM, M-SAM 등 현재 개발 중인 무기들은 한국 현실에서 성능과 가격이 우월하다고 판단하고 있다.

⑥ 사드 배치 및 유지 보수관련 천문학적인 비용의 문제

한국의 비용부담이 앞으로 지속해서 증가할 수밖에 없는 현실임. 우리 정부는 처음에는 토지만 제공하고 배치 및 운용 비용은 미군이 부담한다고 이야기했으나 트럼프 대통령이 당선되면서 다시 방위분담금 내에서 배치 비용을 사용한다고 주장하는 듯 배치비용이 화두로 떠오르고 있다. 또

한 사드 배치는 1년에 7천5백만 달러에 달하는 운용비의 많은 부분이 현재(2014~18) 방위비분담금에서 전용되고, 향후(2019~23) 협상 시 총액 증액으로 충당할 것이 예상되는 것이 비평가들의 분석이다.

제2절 시민의 공공정책이해도와 중요성

1. 정책이해도 정의와 중요성

사드배치 과정에 있어서 나타난 가장 큰 문제점은 바로 해당 정책담당자와 일반국민들 사이에는 커다란 인식 차이로 인한 갈등의 파국화 현상이라고 볼 수 있다. 사드배치는 정부가 정책당사자인 국민들에게 정부의 국방정책에 대해 충분히 이해와 협조를 구하지 못한 상태에서 일방적으로 정책을 강행했기에 정부와 시민간 논란을 야기한 갈등적 사회적 문제라고 할 수 있다. 정부가 해당 정책집행시 경쟁력을 향상 시키려면 일방적인 집행능력보다는 국민들의 이해와 협조가 필요한 것이 중요시되고 있는데, 이는 요새 공공정책 집행시 더 영향을 발휘하는 ‘소비자 중심주의’ 영향이 크다고 볼 수 있다 (leung, 2008). 소비자 중심주의란 정책 제공자인 정부 입장에 머물지 않고 정책이용자인 시민의 입장이 중시되는 것을 말하고, 이로 인해 국민들의 정책에 대한 관심과 욕구는 계속 증가하고 있는 추세이다. 정책 수요자 중심의 행정 패러다임의 변화는 그것이 현실의 정부업무평가에도 영향을 미쳐 시민이 정책을 평가하는 주관적 평가들이 해당 정책의 효과를 평가하는 중요한 지표로써 더욱 더 많이 쓰이고 있다. 이러한 영향으로 인해 정부는 정책수혜자에 위치하는 일반 시민들에 해당 정책에 대해 정책의 효과 및 영향을 수용자 측면에서 시민들의 인식 및 태

도를 파악하고 측정하려는 시도가 많아지고 있다.

반대로 시민들이 해당 정책에 대한 이해도가 낮은 경우 임도빈(2012)의 연구에 따르면 2010년도 서울대 정책지식센터 시민 인식도 조사 자료를 분석한 결과 정책이해가 부족할수록 정책성과를 낮게 인식하는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 본 연구에 따르면 어떠한 정책에 평가를 하는 평가의 주체 대상인 시민이 관련 정책에 대해 이해도가 낮을수록 본 정책에 대한 성과자체에 대해 인식이 부족한 경우가 발견 되었다. 실제로 일부 주택정책이나 토지정책 등 일반시민에게 영향을 주는 정책임에도 불구하고 실제 시민들은 정책과정 및 정책내용 혹은 정책 관련 용어조차도 제대로 파악하고 이해함에 있어 어려움을 겪기도 한다. 따라서 이처럼 정책에 대한 이해가 부족한 경우에도 민주사회임을 고려할 때 정책에 대한 시민들의 의견은 소외되거나 무시할 수 없는 측면이 분명 존재한다. 시민들의 정책에 대한 이해수준의 차이가 정책에 대한 성과를 인지하는 데에도 어떻게 다르게 영향을 미칠 수 있을 것인지 파악할 필요가 생긴다 (정광호, 2008).

임도빈(2012)의 연구의 분석 결과에 따르면 정책이해도가 높은 집단일수록 정책성과에 대한 인지결과가 낮은 집단의 인지결과보다 해당 정책에 대해 시민들은 다양한 요인에 근거한 합리적 판단일 수 있음을 의미를 시사했다. 즉 시민의 정책이해도가 정부성과를 인식하는데 주요한 기능을 하고 있으며, 이것이 정부의 경쟁력을 제고시킴에 중요한 요인임을 파악했다. 따라서, 공공 정책에 대한 합리적 평가와 숙의적 의사결정을 위한 전제조건으로서 정책 관련 지식 및 이해도를 높이기 위한 지속적 노력의 필요성 역시 부각되었다.

또한 미디어와 토론참여의 커뮤니케이션이 정부정책 이해도에 미치는 영향에 대해 조사한 기존연구 (우지숙, 2009)에 따르면, 정책이해도는 민

주주의 이론적, 실증적 차원과 시민의 복지와 평등의 차원에서 그 중요성을 강조하고 있다. 정책에 대한 이해도에 따라 시민이 정책과정에 효율적으로 참여할 수 있는 기회가 달라질 수 있기 때문에, 정책이해도에 차이는 곧 정책 참여와 정책혜택의 불평등으로 이어질 수 있는 중요한 요소라고 본 연구는 언급하고 있다. 본 연구에 따르면 해당 정책에 대한 무지는 자신의 이해관계를 대변하는 정책을 효과적으로 식별하여 합리적 판단을 할 가능성 떨어뜨리고, 이는 정책의 신뢰역시 떨어뜨려 정책효과성에도 문제가 생길 수 있다.

따라서, 시민들이 정부정책에 대한 충분한 정보와 이해를 바탕으로 합리적인 의사결정을 내리고 있는지 여부는 민주주의 성패를 가늠하는 중요한 요건이라고 밝히고 있다. 또한 정책이해도가 높을수록 정치적, 시민적 활동에 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 비율이 높고 이는 정책에 대해 일관되고 확고하게 형성된 의견을 가지는 환경을 조성해 민주시민성을 높이는데 기여한다고 보고 있다. (Zaller, 1992)

본 연구에 따르면 정책에 이해도는 인터넷, TV보다는 신문읽기를 통해 증가하는 경향을 보였고, 정부정책에 대한 이해도 영향을 미치는 요인으로서 남성일수록, 미디어 이용과 토론에 대한 참여의 문제 연령이 많을수록, 교육수준이 높을수록, 보수적일수록, 정부를 신뢰할수록 정책이해도가 높았다는 연구결과를 보였다. 또한 본 연구에 따르면 인터넷 토론 공간보다는 주변사람들과 사회문제에 대해 토론을 할수록 정책이해도가 높다는 연구결과를 보여주었고, 속의 민주주의의 본질적인 조건인 커뮤니케이션의 양방향성 및 의견을 달리하는 사람들과의 토론과 대화가 정부의 정책에 대한 이해도를 높이는데 중요한 역할을 하는 시사점을 보여줬다. 따라서, 우지숙 (2009)의 연구는 정책에 대한 정보를 얻게 되는 주된 통로로서의 미디어의 역할의 중요성을 보여주었고, 이는 다음 장에서 논의할 시민의

국가정책 결정수단으로써 여론조사의 의의와 한계점 그리고 대화와 토론을 통해서 시민의 정책이해도를 높이는 공론조사 방법이 과연 실증적으로 정책이해도의 증가유무와 여론변화에 대한 연구문제에 대해 유의미한 수준의 결과를 보여줄지 알려줄 것이다.

2. 이론적 배경 및 선행연구 검토

정책이해도에 관련한 기존 연구들은 주로 즉 시민의 정책이해도가 시민들의 정부정책에 대한 성과의 대한 평가와 정부의 정책 경쟁력을 제고시키는 데에 어떤 영향을 미치는지에 관해 논의하고 있다. 그 중 여기서는 정책이해도와 정책성과 인지에 관해서 개념과 중요성을 중심으로 선행연구를 소개하고, 이후 이해도와 정책성과 인지의 관계에 관해서 이론적 논의를 살펴보고자 한다.

1) 정책에 대한 이해도

정책이해도에 관해서는 국내외에서 진행된 선행연구를 통해서 그 개념 및 중요성을 알아볼 수 있다. 상당히 근접하고 유사한 개념으로 정치인지도(political literacy)에 대한 연구가 다수 존재한다. Denver와 Hands(1990)는 정치인지를 정치 쟁점과 정치과정에 대한 이해수준으로 정의하고 있으며, Cassel과 Lo(1997)는 정치인지를 ‘중요한 정치적 사실을 인지하는 수준’으로 측정하고 있다. 국내에서는 정광호(2008)에 연구에 따르면 세 가지로 ‘리터러시 차원’으로 정책 리터러시와 정치 리터러시를 비교하고 있다. 전통적 의미의 기능적 리터러시는 지식 및 정보의 활용능력에 관한 것, 비판

적 리터러시의 경우 과정 및 내용에 대한 통찰력과 관련된 것이다. 차이점이 있다면 여기서 말하는 지식, 정보, 내용 등이 정책에 관한 것인가, 정치에 관한 것인가 하는 것이다. 정책의 영역에서 진행되어온 선행연구를 중심으로 정책에 대한 이해도를 지칭하는 용어들을 살펴보면, 정책인지, 정책이해, 정책지식, 정책 리터러시 등 다양한 용어로 사용되고 있으나 이들에 대한 기본 정의는 대부분 유사한 개념들이라고 볼 수 있다. 정책이해도에 대한 개념을 종합하여 정리하자면, ‘정책을 이해하는 수준에서 나아가 그 이해를 토대로 정책의 개인적, 사회적 영향력까지 비판적으로 분석하고 통찰할 수 있는 능력’이라고 정의 될 수 있다 (안정임, 2006; 정광호, 2008). 협의로는 ‘정책과정과 내용에 대한 정확한 인지 및 파악 정도’로 정의할 수 있을 것이다.

선행연구들에 따르면 정책이해도는 정책과 관련한 다양하고 복잡한 지식과 정보를 효과적으로 활용하는 능력으로써 숙의적, 참여적 민주주의 사회의 구성원인 민주시민에게 필수적인 부분으로 정의 된다. 아울러 정책내용을 제대로 이해해야 정부가 시행하는 제도 및 정책과정의 효율적 시민 참여가 가능해진다고 논의되고 있으며, 각종 참여적 정책분석, 공론조사, 시민배심원 제도처럼 일반 시민의 직접 참여는 높은 수준의 정책 리터러시(policy literacy)가 전제되어야 가능하다는 주장들이 지배적이다. (Kuklinski, 1982; Fishkin, 1991). 이로부터 누가 정책 과정에 효율적으로 참여하는지, 그리고 정책에 누구의 목소리가 반영되는지, 그 결과 누가 혜택을 받는지 등의 문제가 결국 정책 리터러시 혹은 정책이해수준의 차이로 결정될 수 있음을 알 수 있다.

이러한 선행연구들에 따르면 지식 및 정보 제공으로 인한 정책이해수준의 제고가 정책에 대한 선호 및 태도를 변화시키는 작용을 한다고 주장이 지배적이다. 태도를 보다 합리적으로 취하게 하는데 도움이 될 것이고,

반대로 정책 이해의 부족 및 격차는 시민들에게 정책 참여와 정책 혜택상의 불평등을 야기하며 나아가 정부와 시민과의 상호작용 관계에서 전제되는 합리적이고 숙의적인 심사숙고 과정을 토대로 할 공적의사 결정 도출에 걸림돌로 작용할 것임을 예상이 가능하다.

2) 시민의 정책에 대한 성과인지

기존연구들에 따르면 ‘정책성과인지도’는 시민들이 정부가 목표하고 계획한 정책의 효과를 시민들의 입장에서 가치 실현되고 욕구 충족되는 차원에서 판단하고 인식하는 정도라고 정의될 수 있다고 보고 있다. 좀 더 자세히 들여다보면 Rogers(1990)는 자치단체의 성과를 ‘지방정부가 설정한 목표를 지방정부의 활동을 통해 달성한 정도’라고 표현했으며, 라휘문·한표환(1999)은 정부의 성과에 대해 ‘정부의 의도된 활동으로 제공된 공공서비스를 통해 실현된 주민들의 욕구충족 정도 및 가치충족에 미친 결과 및 영향 정도’라고 정의하고 있다.

선진국에서는 기존의 투입중심의 성과관리에서 결과중심의 성과관리 패러다임에서 벗어나 ‘수요자 중심의 주관적으로 인지되는 성과’에 대한 중요도가 갈수록 높아지고 있는데, 따라서, 공급자 중심의 정량적 성과지표분석에 따른 평가의 중요도는 계속 높아지고 있는 실정이다. 고객 지향적 행정으로 행정 환경의 조성으로 인해, 시민이 정부의 정책 및 각종 제도를 평가하는데 참여하는 것에 대한 관심역시 커지고 있다. 그 중에서도 시민참여형 평가제도는 소비자인 국민의 평가와 욕구를 정책에 반영시키고 정책과정에 시민의 참여를 유도하여 고객 지향적 공공서비스를 제공하는데 (충청남도 연구단, 2005).

최근에는 ‘행정마케팅’이란 개념까지 등장해 국민을 행정 및 정책 상

품의 소비자로 보고 이들을 만족시키는 연구도 진행되고 있으며, 공공 사안과 관련하여 시민들을 대상으로 하는 각종 설문 조사 현상으로서 전문가들의 판단보다 정책의 혜택을 받는 일반 국민 의견이 중시되는 트렌드까지 등장하게 되었다 (Pasquier, Martial and Jean-Patrick Villeneuve, 2012).

일상의 공공정책 및 행정서비스를 이용한 경험을 통해서 시민들은 정책의 성과에 의식적이거나 혹은 무의식적인 수준에서 해당 정책에 대한 평가판단이 정부와의 상호작용을 통해 계속 일어나고 있는게 사실이다. 투표 및 선거라는 제도적인 정책 평가를 통해 시민들은 본인의 정책평가를 내리고 있으며, 미디어의 발달로 인터넷과 여러 창구에서 시민들의 정책에 대한 견해와 의견표출이 활발해진 것이 사실이다. 여기서 중요한 점은 ‘정책의 입안-결정-집행-평가-환류’라는 정책과정에서 일반 시민들이 내린 정책에 대한 가치판단은 정책관련 끊임없이 피드백이 되면서 중요한 영향을 미치고 있다는 것이다. (임도빈, 2012)

3) 정책이해도와 정책성과 인지도의 관계한 대한 논의

정광호(2008)에 연구에 따르면 ‘사람들이 지닌 정책의 지식과 정보를 바탕으로 자신의 이해관계와 파급효과를 판단하여 대응하는 수준이 다를 것이므로 정책성과 인지도의 영향요인으로서 정책지식이나 이해가 중요한 고려요인이 될 수 있다’고 정의하고 있다. 점점 더 복잡해지고 전문성이 심화되는 정책 환경 속에서 시민의 정책이해도가 향상 되고 해당 정책에 대한 관심과 지식, 정보력을 갖추수록 각종 공공 사안 및 정책행사에 참여하거나 영향을 행사하는데 더욱 더 유리하다는 정의를 내릴 수 있다.

김태성, 송근원(2003)은 각종 정부정책과 관련한 논의에서 전문가적 평

가 주체의 경우, 일반 시민의 해당 정책에 대한 지식 및 정보에 따른 이해도가 성과를 평가하고 판단하는데 영향을 줄 것이라고 주장하고 있다. 기존에 의약분업정책 등 국가에서 심각하게 정책갈등과 국민과 정부사이에 불신을 야기한 사회문제들을 사례로 비추어 볼 때, 이슈가 된 해당 정책에 대해 국민들이 정책 내용 및 배경에 대한 관심과 이해, 즉 정책이해도가 높았을 경우 훨씬 더 성공적인 집행과 정착을 이뤄냈을 수 있었을 거라는 추측이 가능하게 된다. 하지만 시민들이 해당 사안에 있어서 정책이해가 부족하고 결여되어 있었기 때문에 실제로 의약분업정책 집행시에 정부와 시민간의 신뢰가 무너지고 사회의 불안을 야기한 사례가 있었었다. 다시 말해 시민의 정책이해도의 향상은 정책에 대한 지식과 정보를 바탕으로 국민들이 실제 생활에서 정부가 수행하는 정책과정 및 내용에 대한 적응 능력 및 활용능력으로 작동하여, 시민과 정부와의 신뢰와 협조관계가 구축되므로 정부정책에 대한 성과 인식 역시 긍정적으로 바뀔 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다 (박종연, 2001). 다시 말해, 본 연구주제인 사드배치 정책문제 대한 공론조사 역시 정책에 대한 이해도를 찬성 측 반대측의 전문적인 지식을 전달하고 응답자들간의 토론을 통해 해당 정책에 대한 이해도가 높아진다면, 과연 높아진 정책이해도에 따라 사드배치 국방정책에 대한 평가 역시 어떻게 달라지는지 측정할 수 있는 귀중한 연구사례가 될 것으로 사료된다.

제3절 여론의 변화 과정 및 이유

현 대의민주주의에서 선출된 대표가 여론을 수렴하여 정치과정에 상당한 영향력을 행사할 수 있게 하는 것은 그 이념상 매우 중요하다 (김춘석, 2018). 최근 한국사회의 대표적인 갈등적 이슈 사드배치를 둘러싸고 여론의 변화

는 그 폭이 굉장히 컸다. 여론조사에 따르면, 2016년 박근혜 정부 때에는 34%의 찬성 및 66% 반대를 보이다가, 문재인 정부 설립 이후 2017년 9월에 실시한 80% 찬성 및 20% 반대여론을 보이면서 급격한 여론변화 과정이 감지되었다. 여론의 급격한 변화는 각 사회 정치 세력들 간의 담론 투쟁에 따라 일반 대중의 의견이 특정한 시점에서 찬성 방향으로 다른 시점에는 반대 방향으로 쏠리는 이른바 ‘여론의 조류현상’을 보여준다 (Zaller, 1992).

이러한 관점에서 갈등적 사안에 대한 여론의 변화과정이란 기본적으로 갈등하는 사회세력이 사회적 커뮤니케이션을 통해 공중에 영향력을 미치는 과정이 필수적으로 포함되고, 이에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 바로 언론보도라고 볼 수 있다. 대중매체의 기술적, 제도적 발전에 따른 대중적 의사소통의 확대는 결국 대량으로, 비차별적으로 전달되는 뉴스의 방향성에 따라, 공중의 여론이 한쪽에 치우치게 형성될 수 있다는 관점을 제시한다고 볼 수 있다 (Lenart, 1994). 이러한 관점은 언론의 향방이 여론 형성 및 변화에 영향을 미친다는 상관성을 나타내기도 한다.

1. 여론변화 과정과 원인의 이론적 배경 및 선행연구 검토

이준웅 (2005)의 ‘갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레임 모형 검증 연구’의 따르면 여론변화의 과정과 원인을 설명하는 이론적인 배경은 크게 ‘고전적 여론모형’과 ‘프레임이론’으로 2가지로 나뉘질 수 있다.

1) 고전적 여론모형

고전적 여론모형의 핵심은 서로 우위를 놓고 경쟁하는 사회적 세력간의 서로 자기의 세력을 옹호하는 설득적 메시지와 상대를 공격하는 메시지를 통한 설득적 커뮤니케이션의 결과로 찬성과 반대의 집합적인 수준으로 균형 상태가 곧 여론의 현재적 상태라는 것이다. 특정사안에 대한 여론의 변화는 찬성과 반대측의 상호간의 상충되는 메시지들이 서로 교차되면서 대중의 태도가 변화하는 것으로 설명이 될 수 있다. 이러한 고전적 여론변화에 대한 설명방식은 실례로 특정한 정치적 상황에 적용되어 타당성이 연구로 입증된 바가 있다 (Zaller, 1992).

설득적 커뮤니케이션의 메시지의 영향력 확대에 가장 큰 영향을 미치는 언론은 해당 특정 사안이나 사태에 대해 정보를 직접 제공하고, 더 나아가 갈등하는 사회세력의 의도와 목표, 실행에 대한 평가, 향후 전망 등에 대해 보도함으로써 지배세력이나 피지배세력에 대한 여론의 변화를 주도하는 역할을 한다. 다시 말해, 언론은 사회의 지배세력 혹은 다수세력의 입장을 지배적인 것으로 보도함으로써, 기존의 여론의 지형을 지배세력의 유리하게 구축하거나, 반대로 사회적 약자나 다수 세력이 되기 위해 노력하는 소수파의 설득적 메시지에 주목함으로써 기존의 여론 지형도에 반하는 새로운 의견을 유통함으로써 여론의 변화를 유도한 다는 것이 본 모형의 핵심이다. 고전적 여론 형성모형은 여론 변화의 미묘한 측면을 충분히 설명하지 못한다는 문제점이 있기 때문에, 이를 좀더 보완할 수 이론으로써 Gamson의 프레이밍이론이 대체재로써 거론되어 왔다.

2) 프레이밍 이론

프레이밍 이론은 고전적 여론모형에서 좀 더 발달된 형태로, 언론 매체가 수행하는 사회적 이슈의 의미적 구성방식에 대해 주목한다. 언론의 프레이밍 효과란 뉴스프레임이 구성되는 방식에 따라, 뉴스에 대한 개인의 해석과 의견이 달라지는 효과를 의미한다. 프레이밍라는 개념 자체가 뉴스가 내용적으로 구성되는 방식을 의미하는 ‘프레임 (frame)’에서 유래한 것이고, 뉴스 프레임이란 뉴스의 이야기 줄거리가 구성되는 방식에서 본 이론의 어원이 유래된 것이다. 이러한 뉴스 프레임이 중요한 이유는 이것이 뉴스의 주체적 구성을 통해서 그리고 뉴스 어휘의 사용, 강조와 생략, 은유와 직유와 같은 수사적 장치, 시각적 양태의 정보제공 등과 같은 방법의 도움을 얻어 문제가 되는 사태에 대한 전체적인 해석을 제공하기 때문이다.

언론 매체는 복잡한 현실을 뉴스로 전달함에 있어서, 같은 내용이라도 특정한 맥락과 관점에 따라 전체적인 뉴스의 이야기 줄거리를 다르게 구성할 수 있는데, 이것이 일단 뉴스 프레임의 차이를 만든다. 뉴스 프레임이 달라지면, 같은 사건이나 이슈라 할지라도 그 뉴스를 접하는 개인의 사건이나 이슈에 대한 해석이 달라지며 해석은 의견에 궁극적으로 영향을 미치게 된다. 따라서 앞서 언급된 일련의 매개적인 과정을 통해서 뉴스 프레임이 여론의 변화에 다양한 방식으로 영향을 미친다고 할 수 있다 (Gamson, 1989).

프레이밍 이론은 여론의 변화를 추동하는 주요한 원인이 곧 언론의 프레임과 수용자의 해석적 프레임이라고 본다. 즉 갈등적 사태의 원인과 구성인, 그리고 갈등의 전개와 결과에 대한 함의 등을 제공하는 뉴스 프레임의 형성에 따라 개인의 해석적 프레임이 영향을 받게 된다 (Nelson & Oxley 1999). 기존 프레이밍이론을 검증한 연구들에 의하면, 여론은 단순

히 ‘언론이 기사내용의 방향성을 결정하는 것’에 의해 변화할 뿐만이 아니라 ‘언론이 기사내용의 주제구조를 구성하는 방식’에 따라서 변화할 수 도 있다는 것을 의미한다. 특정 사안에 대해 언론이 특정한 뉴스 프레임을 일정기간 동안 반복적으로 전달될 경우, 본 사안에 대한 뉴스 수용자 집단의 이해방식에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 개인 의견의 집합 즉 여론의 변화에 영향을 미친다는 것이 핵심이다. 또한 대중매체를 통해 전달되는 프레임이 특정한 주제를 강조함에 있어서 강력한 내적 일관성을 지닐 때, 또는 이러한 주제를 여러 매체가 집중적으로 한꺼번에 전달 할 때 여론변화에 대한 언론의 영향력이 강화된다고 정의를 내리고 있다(이준웅, 2005).

제4절 시민의 국가정책 결정수단으로써 여론조사의 한계점

현 대의민주주의에서 선출된 대표가 여론을 수렴하여 정치과정에 상당한 영향력을 행사할 수 있게 하는 것은 그 이념상 매우 중요하다. 그러나 인간을 합리적으로 보는 공공선택론적 관점에서는 일반국민은 정치나 정책 이슈에 대한 정보 확보를 위해 시간과 자원을 투입하지 않는다고 본다. 따라서 국민의사를 대변한다는 여론이 정작 사회갈등의 쟁점에 대한 판단에 필요한 최소한의 이해도 없는 상태에서 형성된다. 이를 ‘합리적 무지(rational ignorance)’ 상태라고 한다. (김춘석, 2018)

한국 사회의 대표적인 갈등적 이슈 사드배치를 둘러싸고 우리 사회 내부의 각 정파 및 사회 세력들은 갈등적 양상을 보여 왔다. 사드배치로 인한 우리나라의 안전, 위기, 미래 전망 등은 사회 내부의 각 정파와 세력의 이해관계에 따라 매우 다르게 나타난다. 동일한 사드배치에 관련한 여론 역시 박근혜 정부 때에는 33.8%의 찬성률을 보이다가, 문재인 정부에 들

어와서는 작년 9월에 실시한 여론조사에 따르면 79.8%까지 찬성률이 급격하게 올라가는 양상을 보였다.

따라서 학계와 사회 곳곳에서 한국에서는 여론조사가 본래의 역할을 넘어서 많이 과도한 역할을 하고 있다는 의견이 있다. 일부 정치학자들은 여론조사가 참고의 수준을 넘어 정치 과정의 하나로 자리잡은 이 현상을 ‘여론조사 민주주의(Survey Democracy)’라고 명명하기도 했다. 물론 정치 과정에서 여러 의사결정 과정에 여론조사를 활용하는 것은 많은 사람의 의견을 들을 수 있다는 점에서 긍정적이라고 볼 수 있다. 그러나 여론조사 응답의 역기능은 투표와 달리 책임이 뒤따르지 않는 응답이기 때문에 후보를 결정하는 등의 정치적 결정은 여론조사가 아닌 보다 직접적인 참여에 의해 이뤄져야 한다는 의견이 많아지고 있다. 또한 기술적 한계나 불확실성이 존재하는 상황에서 여론조사를 중요한 정치적 결정의 수단으로 사용하는 데에는 문제가 있다는 부정적인 의견 역시 대두되고 있다 (이택수, 2017).

여론은 다양한 관점에서 다양한 방식으로 해석된다. 브라이스(Brice, 1981)는 여론을 “사회에 향을 주고 이해관계가 있는 문제에 관하여 사람들이 갖는 의견의 총체”라고 정의하고 있다. 레멀트(Lemert, 1981)는 “일반인들이 사회적으로 지지되고 있다고 믿는 의견”으로 정의하였으며, 국내에서는 김재범과 이계현(1994)은 “개인이 속한 사회·경제적 지위와 경험, 그리고 이에 따라 조건 지워진 성향과 같은 수용자들의 주관 인식과 사회 현상을 묘사하는 언론매체의 보도내용과 상호 교차하는 지점에서 형성되는 집단적 의견”이라고 정의하였다. 정부 정책과 관련한 여론을 정의할 때 정정길(2012)은 “일반 국민이나 시민이 정책과 관련하여 지니고 있는 공통적인 의견”이라고 정의한다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 갈등적 사안에 대한 여론의 변화과정이란 기본적으로

갈등하는 사회세력이 사회적 커뮤니케이션을 통해 공중에 영향력을 미치는 과정이 필수적으로 포함되고, 이에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 바로 언론보도라고 볼 수 있다. 대중매체의 기술적, 제도적 발전에 따른 대중적 의사소통의 확대는 결국 대량으로, 비차별적으로 전달되는 뉴스의 방향성에 따라, 공중의 여론이 한쪽에 치우치게 형성될 수 있다는 관점을 제시한다고 볼 수 있다 (Lenart, 1994). 이러한 관점은 언론의 향방이 여론 형성 및 변화에 영향을 미친다는 상관성을 나타내기도 한다.

‘언론의 설득기능 모형’에 따르면 언론에 보도된 경쟁하는 캠페인 세력들의 입장을 대변하는 설득적 메시지가 여론변화에 주요한 영향력을 행사한다는 것이 그 핵심적인 내용이다. 언론은 캠페인 커뮤니케이션을 직접 인용 보도하기도 하지만, 캠페인에 대한 해설과 분석 기사를 통해서 특정한 사건에 대한 찬반의 함의를 갖는 내용을 전달한다. 이러한 평가적 함의가 여론을 한 방향으로 움직이게 하는 동인이 될 수 있다. 설득모형은 여론의 변화를 설명하기 위한 고전적인 설명의 틀을 근간으로 하고 있다. 즉 특정한 사건에 대한 여론의 방향은 그 사건에 대한 찬반의 함축을 가진 정보 유입에 따라 달라진다고 (Fan, 1988, Wagner 1983, Zaller, 1992).

결론적으로 여론조사는 성숙하고 장기적인 관점에서 내리는 판단이 아닌 일시적이고 즉흥적인 국민의 의견을 대변한다는 문제점이 존재한다. 앞에 언급된 국민의견 수렴방법의 맹점을 극복하기 위해 시민배심원, 합의회의 등 토의적 시민참여제도 역시 일부 활용되어왔으나, 참여자들의 대표성과 정당성에 대한 논란이 불식되지 않고 있는 게 추세이다. (오현철, 2007). 기존의 여론조사의 가장 큰 맹점은 응답자들의 여론에 대한 신뢰성과 정당성의 결여 라고 볼 수 있다. 이는 많은 응답자들이 해당 이슈를 판단하는데 필요한 지식과 관심이 부족한 상태에서 응답을 양적으로 단순히 취합하는데 그치기 때문이다. 해당사안에 대한 지식과 관심부족으로 인

해 자신의 입장을 효과적으로 형성하지 못하거나, 아예 응답을 하지 않을 확률역시 높아지게 된다. 합리적 무지현상 (rational ignorance) 또한 빈번이 일어나는데 이는 해당 이슈에 대해 충분히 응답자가 이해하지 못하기 때문에 일어나는 현상이라고 볼 수 있다. 또한, 응답자들은 수동적으로 조사기관이 작성한 설문지를 작성하기 때문에 일방적 커뮤니케이션으로 인해 조사자의 의도에 따라 응답자의 의사 역시 변형될 가능성 역시 존재하게 된다. 동일한 여론조사 역시 조사주체에 따라 국민의 여론분포 역시 완전히 달라질 가능성이 존재하게 된다. (김선희, 2006)

제5절 여론조사의 한계점 극복방안으로서 공론조사의 필요성

1. 공론조사의 의의와 필요성

찬반 의사변경이 확연히 변화했던 사드배치 같은 경우는 단순 여론조사가 적절하지 않은 공적이슈라고 볼 수 있다. 이는 정책결정 이전에 일반국민의 충분한 토의와 숙고의 과정을 거칠 수 있는 계기를 형성하는데 중점을 두어야할 필요가 있었을 것이다. 여론조사의 가장 큰 문제점은 바로 응답자가 해당 이슈에 대해 균형된 정보를 접했는지에 대해, 혹은 해당 이슈에 대해 숙의를 거쳤는지에 대한 부분은 중요하지 않게 생각한다는 점이다. 따라서, 응답자들이 충분한 정보를 갖지 않은 상태에서 불완전한 태도 혹은 의견을 형성하여 응답을 할 수 있다는 맹점 때문에 여론조사의 결과가 대표성을 지닌 정확한 여론을 보여주는 것은 아닐 수가 있다는 단점이 있다. 가장 신뢰성이 높은 여론은 어떤 현안에 대해서 충분하고 균형

잡힌 정보제공과 속의를 거쳐 도출된 집합적 의견으로 보는 것이 바람직할 수 있다. 이에 따라서, 사드배치라는 동일한 문제를 가지고 박근혜 정권과 문재인 정권 간에 급격한 여론 변화의 원인은 북한도발, 트럼프 대통령 사드배치 압박 등 여러 가지 원인이 존재할 수 있다. 하지만 전문적인 지식과 대부분의 대한민국 국민들은 언론보도에 따라 사드배치에 관한 찬반 여론을 결정하게 될 수밖에 없다. 이러한 정부와 시민 간 정보의 비대칭성은 불신을 초래하였고, 어디까지가 사실인지 모르는 유언비어와 괴담이 기하급수적으로 생성되었으며, 이는 다시 정부와 시민 간의 갈등으로 이어진 것이다.

민주주의 사회에서 정치는 필연적으로 가치의 권위적 배분이기에 사회갈등을 전제로 한다. 이 때 사회갈등을 해결하는 데 질 높은 민주적 정당성을 확보하기 위해서는 여론이 공적 이슈의 쟁점에 대한 일정 수준 이상의 이해를 담고 있어야 한다. 특히나 일반국민 상호간의 토론을 통해 형성된 여론은 더욱 큰 정당성을 제공할 수 있다. 그러나 정치적 평등성을 제고하기 위한 이러한 시도는 토의성을 하락시킬 수 있다. 이에 대하여 심의민주주의 옹호자들은 정치적 평등성과 토의성의 딜레마를 공론장을 형성함으로써 해결할 수 있다고 주장한다.

특히 공론장 개념을 완성한 학자는 하버마스(Habermas)이다. 하버마스는 개방적 참여가 보장되는 공론장에서 자유롭고 평등한 의사소통의 기반을 마련하여 토의성을 확보하며 이를 통해 형성된 공론이 의회, 행정에 영향을 미칠 수 있도록 하여 정치적 평등성을 추구할 수 있다고 보았다. 또한 시민들은 정책결정에 참여함으로써 사적 관점이 아닌 공적 관점에서 자신의 이익을 재정의하여 자유민주주의에서 고정된 이익 간 갈등을 변형시켜 사회적 합의의 가능성 또한 높일 수 있다고 보았다. 그리고 이러한 공론장 개념을 구체적으로 규모의 문제를 해결하려고 한 대표적인 기제가

제임스 피쉬킨(James Fishkin)에 의해 개발된 공론조사이다.

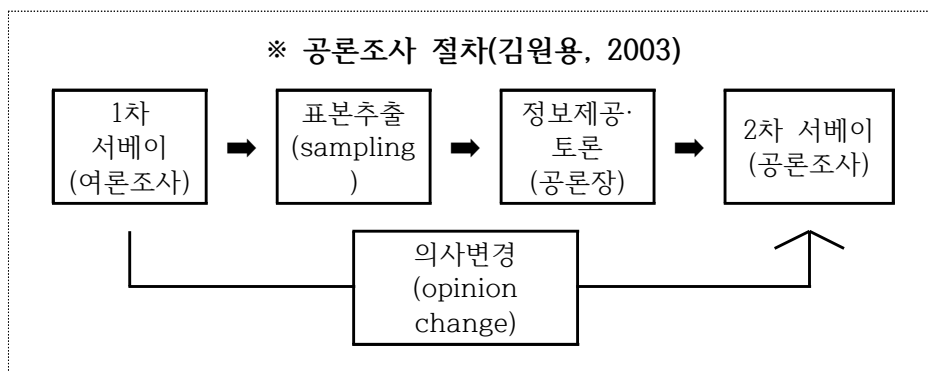
공론조사에서 중요한 것은 과학적 확률표집을 통해 토론 참여자의 대표성을 확보하며(즉, 관련 이해당사자들의 포괄적인 참여가 필요하다) 상이한 관점에 대한 충분하고도 균형잡힌 정보가 제공되어야 한다. 그리고 능동적인 참여와 상호간의 토론 기회 제공을 통한 절차적 민주성이 확보되어야 한다.

즉, 여론이 무지한 이유는 대의민주주의 제도에서 적응된 인간의 근본적 한계점이라 볼 수 있다. 이를 극복하기 위해서 ‘공론장’이 중요시되어야 하며 이는 공론장을 단순히 여는 것만으로 해결되는 것이 아니라 절차적 민주성이 확보되어야 함을 시사하는 것이다.

앞서 언급했듯이 정부정책의 궁극적 수요자는 시민이란 점에서 민주주의 사회에서는 당연히 정책 시민들의 의사가 충분히 반영되어 추진되어야 한다. 따라서 정책의 정당성과 신뢰성을 높이고 민주주의를 보호하려면 국민들에게 이슈가 되는 정책에 쟁점에 대해 충분한 공유가 되어야 한다. 하버마스의 ‘공론장의 구조변동’에 따르면 시민사회 안에서 개인들이 모여서 정치적 공론장을 형성하게 되고, 이 공론장의 규모가 커지면 공중으로 변화하여 여론을 형성하게 되는 것이다. 한마디로 근대적 공론장은 민주적 여론정치의 기능을 수행하는 부르주아의 정치적 참여 통로로서의 의미를 갖게 된다는 것에 의의가 있다. 유럽에서는 의회민주주의가 고착화되고 정당 정치가 시작되는 17세 후반부터 부르주아 중심의 공론장의 형성은 영국, 프랑스, 독일 등에서 나타나게 되었다. 한마디로 부르주아에 의해 형성된 사적인 공론장은 공적 영역에 여론이라는 무기로 영향을 끼치게 되었다(하버마스, 2001).

현대화가 진행되면서 더 이상 사회적 개인들은 비판적 청중으로 조직화되어 여론을 조성하는 것이 아니라 국가의 정치적 조작에 예속되는 양상

이 발생하고 이에 따라 대의민주주의에 대한 한계점에 드러나게 되었다. 정치 정당들은 여론과정에 참여할 수 없는, 즉 전문성을 가지지 못한 유권자들을 대상으로 하여 선거운동을 진행한다. 실제로 충분한 정보를 제공해서 시민들을 설득하는 것이 아니라, 다수의 유권자들을 무지하고 비합리적인 존재로 인식하고 쉽고 감정적인 방법으로 이들에게 암묵적으로 동의를 이끌어내게 된다. 이상적인 사회에서, 공중에서는 다수의 사람들이 실질적으로 의견을 표현하며, 이러한 의견들은 지배적인 권위체계에 즉각 반영되어 행동으로 이행시킬 수 있다고 믿는다. 이는 실질적 민주주의 이념과 부합하게 되는 것처럼 보이나, 현실에서의 대중의 대다수는 의견 수용자에 지나지 않는다고 보는 것이 맞다. 이미 지배층이 의사소통 구조를 장악하고 있기 때문에 국민들은 자율적으로 의견을 표출하기가 어렵게 된다. 그러나 현대화가 급속 됨에 따라, 공적 영역과 사적 영역 간의 경계가 희미해지게 되므로, 진정한 의미의 사적인 영역의 공론장이 없어진다는 의미가 된다. 따라서 하버마스의 대안은 사적 영역에 속하는 이익집단 및 정당의 결정 과정을 모두 공개함으로써, 진정한 공론장의 기반을 마련할 것이라고 표명했다.



그러나 공론장이 가지고 있는 한계점에도 불구하고, 공론조사는 현대 대의민주주의와 일반 여론조사의 제한점을 극복하는 여론조사 기법으로 많이 쓰이고 있다. 공론조사는 모집단을 대표하는 표본을 대상을 선정하고 쟁점 이슈에 대해 학습자료를 교육한 후에, 그 주제에 대한 토론을 실시한 후 형성되는 여론을 확인하는 작업을 말하게 된다 (김원용, 2003). 피시킨에 따르면 고대 아테네 시대의 직접 민주주의에 비해 현대의 대의민주주의는 정치적인 형평성 문제가 있으며, 쟁점에 대한 충분한 지식습득과 숙고할 기회가 부여되지 않는다고 대의민주주의를 비판했다(피시킨, 2005).

공론조사는 이데 반해, 대표성을 고려하여 표본선정을 하여 정치적인 형평성을 보장하고, 다양한 학습과 토론을 통해 해당 쟁점에 대해 심사 숙고할 수 있는 기회를 준다는 것에 대해 의의를 가지게 된다. 또한, 사회 구성원 모두가 동일한 공론장의 기회를 거치면, 이와 동일한 여론을 형성할 것이라고 가정하고 있다. 따라서, 공론조사 전반을 보다 투명하게 언론을 통해 공개하고, 그 공론조사 결과 역시 사회 구성원에 공유해야한다고 주장하고 있다. 또한, 일반 여론조사는 조사 대상자들로 부터 배경 지식과 심사숙고 할 시간 없는 상태에서 단순히 반사적으로 떠오르는 의견만 수집한다는 점에서 한계점을 가지게 된다. 따라서, 공론조사는 일반 여론조사에 대한 대안적 조사방법으로 많이 쓰이기도 한다 (정효명, 2003).

실제로 공론조사는 1994년 영국 정부에서 처음 도입 된 이후 다른 선진국에서도 많이 사용되었다. 근래에는 대한민국을 포함한 아시아 국가 및 전 세계적으로 활발하게 적용되고 있다. 공론조사가 이루어진 주제를 보면, 범죄대처 방법, 외교정책, 에너지 정책, 공공부문 개혁 정책, 실업대책, 지방정부 재정, 이민정책 등 매우 다양한 정부의 정책에 정당성과 실효성을 입증하는 조사로 쓰였다(김주환, 2005). 최근의 행정의 전문분야인 국방 분

야에서 가장 쟁점이 되는 사례는 ‘성주 사드배치 결정’이다. 따라서, 본 연구는 공론조사라는 기법을 통해, 해당 표본집단에게 사드 관련 충분한 정보를 제공하고, 이후 참여자간 적극적인 토론을 유도해 형성되는 여론을 분석할 것이다. 이러한 공론장 여론분석을 통해 얻어지는 결과를 통해, 향후 주요 국가정책 결정 시 공론조사가 얼마만큼 유의미하게 쓰일 수 있을지에 대해 그 효용성을 검증할 수 있는 연구가 될 것으로 기대한다.

따라서, 본 연구에서 다루려고 하는 주제는 ‘신고리원전 공론화조사’와 유사한 공론조사 형태를 도입하여, 사드배치 관련 찬성과 반대의 충분하고 균형된 정보제공 시간을 가지고, 공론장에서 서로간의 토의를 거쳐 도출되는 집합적 의견을 종합하여 형성되는 진정한 의미의 정보에 기반한 의견(informed opinion)을 파악하려고 한다. 또한 국가정책결정 과정에서 민주적 국민의 공론참여가 필요한 이유는, 국가정책 목적인 정당성과 효율성을 향상 시키려면 시민사회가 적극적인 역할을 수행할 필요가 있기 때문이다. 정당성은 정부가 요청하고 효율성은 시장이 요구한다. 정당성과 효율성은 상충되어 갈등과 긴장을 유발할 수 있으므로 시민사회와 적극적으로 국가와 시장의 요구를 조정해야 한다. 특히 공적 이슈의 쟁점에 대한 이해와 국민 상호간 토론을 토해 발생한 의사변경이 큰 분야는 권력구조 개편과 같이 추상화 수준이 높아 정치적 효과에 대한 이해가 어렵고 경제 및 대외정책 등 사전에 일정한 전문적 지식이 필요한 이슈의 경우 여론조사를 통해 확인된 여론에 근거한 정책 결정이 오히려 민주적이지 않을 수도 있다는 점을 알 수 있다. 왜냐하면 공적 이슈에 대해 충분한 정보제공과 토론 및 숙의 과정을 통해 형성되는 공론과 단순히 응답을 기록한 여론간에 상당한 차이가 있을 경우 민주적 정당성을 가진 진정한 국민의 의사는 여론이 아닌 공론이 맞다고 할 수 있기 때문이다 (김원용, 2003).

2. 기존의 주요 연구 내용

(1) 텍사스 재생에너지 및 전력공급 관련 공론조사

사회적 쟁점에 대한 공론조사를 실시한 결과 해당 이슈에 대한 지식 확보와 토론과정의 숙의를 거칠 시 얼마나 국민의사가 크게 변화할 수 있는지에 대한 기존 연구도 다수 존재한다. 실제로 1998년 미국 텍사스 주에서 실시한 ‘재생에너지 활용’, ‘환경보전 투자’ ‘재생에너지 생산 위해 매월 \$1 이상 전기요금 인상지지 동의’ 3가지의 전력공급과 관련된 공론조사의 경우, 전력공급 정책과 관련된 우선순위에 있어 40% 이상 시민들의 의사변경이 발생하였다. 이는 공론조사가 얼마나 정책우선순위 등 정책결정에 있어 중요한 역할을 할 수 있는지에 대한 필요성을 보여주는 중요한 사례라고 볼 수 있다. 기존에 58%만 재생에너지 생산을 위해 전기요금을 인상을 용인하겠다는 텍사스 주의 사례도 공론조사 이후 81%까지 찬성비율이 높아지는 큰 폭의 여론변화를 보였다. 이러한 의사변경 자체가 공론조사를 통해 형성된 ‘공적 이슈에 대한 토론장’의 참여를 통해 각자 생활과 이익에 빠져 합리적 무지에 빠지고 고립된 시민들을 공공정책 결정에 적절한 정보를 제공하고 숙의과정을 통해 합리적 의사결정을 할 수 있는 시민으로 거듭나게 할 수 있는 기회 역시 제고할 수 있다는 점도 알 수 있다 (김선희, 2006).

(2) 신고리원전 공론화위원회

우리나라에서는 2000년대 초부터 본격화된 공론화 기법 적용을 해오고 왔다. 참여정부(2005) 당시 재정경제부는 8.31 부동산 정책 추진 과정에서 국민의 참여와 합의에 바탕을 둔 사회 협약적인 정책을 실현하기 위해 공

론조사를 실시해온 것이다. 이후 가장 최근에 주목을 받은 사례는 바로 2017년에 실시된 신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형조사라고 할수 있다.



[그림1] 신고리 5·6호기 시민참여형조사 개요

한국리서치 컨소시엄은 8월 25일부터 9월 13일까지 전국의 19세 이상 성인을 지역별, 성별, 연령별 층화 후 20,006명의 1차조사 대상자를 전화 조사를 통해 무작위로 선정하고, 1차조사 대상중 5,047명을 대상으로 성별, 연령별, 공사 중단 또는 재개 입장 등을 고려하여 층화 후 계통추출 방식으로 공론화조사 참여 대상자인 500명의 시민참여단을 확정하였다. 500명의 시민참여단은 확정된 9월13일부터 1달동안 위원회에서 제공한 자료학습 (이러닝 수강, 온라인 질의응답, 토론회, 동영상 시청)을 통해 숙 의과정을 거치고 10월 13일부터 2박3일동안 종합토론회를 거쳤다.

2박3일 종합토론회는 3일간 5개의 세션을 통해 중단측과 재개측 전문가의 발표 및 토의와 전체 질의응답을 가지고 세션별 3시간 이상 세세한 토론회 작업을 거쳤다.

공론화위원회에서는 이러한 토론과정을 거쳐 총 4회에 걸쳐 조사를 실시하여 10월 20일에 언론을 통해 공론을 공표하였다. 결과는 1차조사에서 건설중단 27.6%, 건설재개 36.6%, 유보 35.8%였으나, 최종 4차조사(유보 응답 없음)에서 건설중단 40.5%, 건설재개 59.5%로 나타나, 건설재개를 결정하였다.

본 공론화조사 기간 동안 시민참여단은 1달간의 숙의기간에도 진지하게 학습자료를 통해 정보를 습득하였으며, 2박3일의 토론회 기간에는 본인과 다른 의견에 대해서도 경청을 하며 중단측 및 재개측의 전문가의 발표를 듣고 토의를 통해 의견에 변화에 대한 열린 자세를 견지하며 토의에 임하였다. 결과적으로 시민참여단 471명 중 41.4%인 195명이 신고리 5·6호기 시민참여형조사를 통해 생각을 바꾸었다. 또한 시민참여단의 95.8%가 시민참여형조사 결과를 존중하겠다는 의사표현을 하여 우리나라 시민성의 성숙도를 확인하는 결과 역시 알수 있었다 (김춘석, 2018)

원전 문제는 이해관계가 분명한 대표적인 이해갈등 사안이자 에너지 전환의제와 관련이 있는 가치갈등 사안이다, 신고리 5·6호기 건설 여부를 둘러싼 의제는 갈등이 매우 첨예하였지만, 공론화를 거치면서 갈등이 완화되고 사회 구성원 다수가 동의할 수 있는 방향으로 여론이 수렴되었음을 본 사례를 통해 확인을 할 수 있었다. 이러한 면에서 사드배치 역시 이해갈등 국방정책의 의제였고 가치갈등이 분명한 정책적 사안이기 때문에 토의와 숙의의 공론화과정을 거칠 때 사드배치에 대한 토론자들의 의견변화와 정책이해도의 변화를 측정한다면 이는 정책적으로도 유의미한 연구가 될 수 있을 것이다.

제6절 정치적 효능감

1. 정치적 효능감의 정의

정치적 효능감은 개인이 자신이 한 사회의 정치과정에서 발휘할 수 있다고 믿는 자신의 영향력 및 권위 에 대한 주관적인 믿음이다. 정치적 효능감은 내적 효능감과 외적 효능감으로 나뉜다. 내적 효능감은 개인이 정치에서 그의 정치적 행동이 얼마나 영향력을 발휘하여 사회 내 무엇인가를 움직이며 바꿀 수 있는지에 관한 믿음이다. 외적 효능감은 개인이 자신의 능력의 아닌 권위 있는 정치기구 및 정부 관료들의 행태에 대한 인식으로서, 이러한 권위 있는 정치의 주체들이 시민들의 요구에 반응할 것이라는 주관적인 믿음이다(이건, 2014).

정치적 효능감의 개념은 1950년대 Campbell에 의하여 처음으로 소개되었으며, Campbell은 정치적 효능감의 개념을 측정하기 위한 측정도구도 개발을 하였다:(1)“나는 공무원들이 나 같은 사람들이 생각하는 바에 관심이 없다고 생각한다”. (2)“사람들의 투표는 이 나라의 운영방식을 결정하는 주요 방법이다”. (3)“투표는 나 같은 사람들이 정부운영 방식에 말할 수있는 유일한 방법이다”. (4)“나 같은 사람들은 정부가 하는 일에 대해 할 말이 없다”. (5)때로 정치와 정부는 너무 복잡해서 나 같은 사람은 무엇이 어떻게 돌아가는지 잘 이해할 수가 없다“(강수영, 2013: 297 재인용). Campbell과 그의 동료들은 정치적 효능감을 단일차원으로 개념화하였으나 그 후 학자들에 의하여 이차원적으로 설명되기 시작하였다(이건, 2004).

내적 효능감과 외적 효능감은 모두 실제 개인이 발휘할 수 있는 영향력과 상관없이 개인이 느끼는 주관적인 감정 또는 믿음이기 때문에 서로 인

식에 대한 개인의 차이가 존재한다. 자기 자신의 능력 또는 정부 관료 행태에 대한 인식의 차이가 개인마다 다르다고 하더라도 이러한 효능감이 부족하다면 사회에서 정치참여가 잘 이루어지지 않을 확률이 높다. 개인의 참여가 실질적인 변화를 만들지 못한다고 판단하거나, 정부가 자신들의 요구에 무관심하다고 느낀다면 개인은 정치에 참여할 이유를 느끼지 못할 것이다. 결론적으로 정치적 효능감은 정치참여와 매우 가까운 관련이 있으며 개인의 정치참여를 유도할 수 있는 중요한 주관적 감정이다.

국민들의 정치적효능감의 저하는 기본적으로 대의민주주의 체제에 내재되어 있는 한계점에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 정치적 대표를 선출하여 정치적 분업 하에 공적 이슈가 토론되는데 이는 국민에게 정치는 정치인이 한다는 의식을 심어주고 사적인 일에만 몰두하는 것이 최적 전략이 되게끔 한다. 그나마 정치 참여 과정이라 인식되는 선거도 $R = p \times b - c$ (p : 내가 선택한 후보자가 당선될 확률, b : 당선자를 통해 얻게 될 이득, c : 투표를 하기 위한 비용) 이라는 식에서 볼 수 있듯, p 는 0에 가깝지만 c 는 0보다 클 가능성이 높으므로 중요하다고 인식하지 않게 된다. 이는 일반 국민의 정치적 효능감의 저하를 의미하며, 대의민주주의의 위기라 볼 수 있다.

2. 기존의 주요 연구 내용

기존 연구들은 주로 시민들의 정치참여가 그들의 정치적 효능감에 어떤 영향을 미치는지에 관해 논의하고 있다. 그 중 여기서는 특히 세 가지 논문의 사례들을 통해 시민들의 정치 참여가 그들의 정치적 효능감의 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 먼저 네티즌들의 정치참여 문화가 상대적으로 발달되어 있는 한국에서는 인터넷상에서 자신의 정치적인 견해를

밝히는 사람들이 많이 있다. 서울행정학회, 한국조직학회, 한국정책과학학회의 2005년 추계학술대회 발표논문집에 포함되었던 안형기의 ‘네티즌 정치적 효능감 영향요인 : 한국의 16대 대통령선거를 대상으로’에서는 네티즌의 정치적 효능감에 대한 영향 요인을 분석하였다.

결과는 진보적이며 개혁성향을 가진 네티즌들의 정치적 효능감이 더 높았고 이회창 투표자 보다는 노무현 투표자가, 이회창 당선 예상자 보다는 노무현 예상자들의 정치적 효능감이 더 컸다. 또한 진보적인 성향을 가진 사람들이 인터넷 정치활동에 더 활발히 참여하였다. 한편 인터넷 정치활동과 정치적 효능감 간의 상관분석 실시 결과 인터넷 정치활동이 많은 투표자일수록 높은 정치적 효능감을 가지고 있는 것으로 나타났다(안형기, 2005). 이는 인터넷 정치활동이 활발한 투표자의 경우 정치적 효능감이 높고 결과적으로 정치참여욕구를 상승시켜주는 것을 의미했다. 따라서 한국에서 하나의 중요한 정치참여 수단인 인터넷 정치참여가, 개인의 정치적 효능감에 긍정적인 영향을 미친다는 의미로 판단된다. 즉, 정치참여 수준이 높을수록 정치적 효능감도 높아진다는 해석이다.

두 번째로 “공론장과 같은 토론이 참가원들의 정치적 효능감에 어떤 역할을 미치는가”이다. 모경환의 ‘사회과 문제중심학습이 정치사회화에 미치는 효과’에서는 문제중심 학습모형을 고등학교 사회과 정치 단원에 적용하여 정치사회화에 미치는 효과를 전통적인 강의식 수업과 비교, 분석하였다. 토론을 하는 문제중심 학습과 전통적 강의식 수업 방법 중 어떤 수업 방식이 학생들의 정치적 효능감에 더 긍정적인 영향을 주는지를 분석하였다. 분석 결과 수업 방법에 상관없이 학생들의 정치 효능감은 증가하였지만, 문제중심 학습에 참여했던 학생들이 강의식 수업에 참여한 학생들보다 정치적 효능감이 더 많이 증가하였다. 즉, 단순히 발표자가 제공하는 정보들을 듣고 참여하는 것보다, 구성원들이 자신들의 의견을 교환하고 토론할

수 있는 공론장과 유사한 환경에서 구성원들의 정치적 효능감도 더 증가한다는 분석이다. 다만, 조사대상이 실제로 정치에 참여 할 수 없는, 즉 아직 유권자가 아닌 고등학생들이었기 때문에, 실제 유권자들에게도 같은 영향을 미칠 것이라고 단정 지을 수는 없다. 한국의 정치 현실에 대해서 더 잘 알게 되고 정치에 실질적으로 참여할 수 있는 연령대의 성인의 정치적 효능감을 상승시키는 것은 아직 현실감이 떨어질 확률이 높은 고등학생들에게 그들이 영향력을 발휘하고 변화를 일으킬 수 있다고 믿게 하는 것 보다 훨씬 어려운 것이기 때문이다.

세 번째로는 한국행정학회의 김종욱의 ‘로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로’ 라는 논문이다. 이 논문에서는 개인의 정치적 참여가 정치적 효능감에 별다른 영향을 주지 않는다고 분석했다. 시민의 봉사활동, 지역활동과 같은 시민활동은 참여의 폭을 확대시키는 효과를 갖고 있으나 자신의 활동이 갖는 영향력에 대한 평가는 그다지 높지 않은 것으로 판단되었다. 세 가지 선행연구의 결과를 보면, 특정한 정치적 이슈에 대해서 토론하는 과정은 시민들의 정치 참여를 유도하고 있음을 알 수 있다. 특히 첫 번째와 두 번째의 논문은 정치효능감이 증가한다는 결론을 내리고 있다.

제 3 장 연구 설계

제1절 연구함의

본 연구를 통해서 공론장이라는 토론과 대화의 메커니즘을 통해 특정 주제에 대한 지식이 증가하는지, 그리고 특정 주제에 대해 공론장을 통해 의견이 변화하는지 보고자 했다. 많은 주제 중에서도 사드 배치라는 현안을 택한 이유는 사드만큼 찬반의견이 첨예하게 대립한 현안이 많지 않았고, 이와 더불어 사드는 기술적, 정치적 함의가 복잡하고 무엇보다 쉽게 접할 수 없는 군사적 현안이기에 이에 대한 정보습득이 어렵기 때문이었다. 본 조가 측정하고자 했던 것은 공론장을 통한 의견변화 및 지식수준 변화 유무이기에 찬반 진영이 확실하고 또한 적절한 수준의 복잡성이 존재하는 현안이어야 했다.

이상적인 공론장의 형태는 앞서 말한 다양한 이해관계기관들의 영향력 및 권력에 영향을 받지 않고 오로지 타당하고 합리적인 논거와 논증(reasoning)으로 공론장에서 사회적 합의를 이룰 수 있는 건전한 상태이며 이러한 공공 논의를 위해 사회 구성원들이 비판적 견해를 수용하고 논의할 수 있는 사회적 기능성이 구축된 상태일 것이다. 이에 따라 본 조는 각 현안에 대해 찬반 측의 균형 잡힌 정보를 제공하고 공론장 참가자들로 하여금 논조와 논증에 기반을 둔 논의를 도모하고 이를 통해 공론장을 통한 사드에 대한 의견 및 지식수준 변화 유무를 측정하고자 한다.

제2절 연구문제

이상의 선행연구들을 토대로 하여, 본 연구에서는 구체적으로 공론조사가 사드와 관련된 정책이해도에 영향을 미치는지, 이를 통해 정책이해도가 증가한다면 (정보의 비대칭성이 해소될 수 있다면) 의견 변화나 태도 변화로 까지 이어지는지 알아보고자 한다. 아울러 정치적 효능감과 관련해서는 선행연구에서 본 바와 같이 공론조사 후에 관련 지식에 대한 이해도가 상승하여 정치적 효능감이 상승한다는 것이 일반적인 연구 결과이나, 국방정책이라는 고도로 전문적이고도 난해한 영역에서도 동일한 효과가 나오는지 연구해보고자 한다. 이는 관련자 외에는 정보를 알기 힘든 특수한 전문분야에서도 효과가 있는지를 알아본다는 점에서 기존 공론조사와 차별화된 의의가 있다고 판단된다.

[연구문제 1] 사드배치에 대한 정보습득과 토론과정을 거치면 정책의 이해도가 달라지는가?

[연구문제 2] 사드배치에 대한 균형잡힌 정보습득과 토론과정을 거치면 기존에 입장에서 어떻게 여론이 달라지는가? (찬성->반대 / 반대->찬성)

[연구문제 3] 정보습득과 토론과정을 거치면 정치적 효능감이 달라지는가?

즉, 위의 3가지 연구문제를 통해 본 연구에서는 참여자들이 공론조사를 통해 정보습득과 토론을 거친 후 사드 배치에 대한 이해도, 태도, 정치적 효능감이 달라졌는지, 그리고 달라졌다면 어떤 요인이 작용하였는지를 알아보고자 한다.

제3절 연구방법

공론조사란, 대표성 있는 시민들을 선발한 다음, 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 심도 있게 토론한 후에, 참여자들의 변화된 의견을 조사해 그 결과를 공공정책 결정에 반영하려는 조사방법(오현철, 2007)이다. 참여정부(2005) 당시 재정경제부는 8.31 부동산 정책 추진 과정에서 국민의 참여와 합의에 바탕을 둔 사회 협약적인 정책을 실현하기 위해 공론조사를 실시하였으며, 이는 정부 차원에서 실행한 국내 최초 사례였다. 본 연구에서는 정보습득과 토론과정을 위해 이와 같은 공론조사의 방법을 활용하고자 한다.

1. 표본의 특성

서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 대학원생 45명과 연세대학교 국제학부 학부생 20명을 포함해 총 65명의 조사자를 대상으로 공론조사를 진행하였다. 남성 40명, 여성 25명이며, 직업은 다양한 공기업 재직중인 대학원생들부터 일반 대학교 학부생들까지 다양하게 분포하고 있다. 나이는 만 19~52세의 분포를 보였고, 평균 나이는 36.3세였다.

2. 연구절차

1) 1차 설문조사

먼저 1차 설문조사를 통해 사드에 대한 지식, 태도 (여론) 및 정치적 효능감을 측정하였다. 이때 이후에 2차 설문조사가 있다는 사실에 대하여는

미리 언급하지 않을 예정이다. 사드에 대한 태도는 전체적인 태도와 군사 · 외교 · 환경의 각 측면에서의 태도, 즉 4가지의 태도를 측정하였다. 각 태도는 5점 리커트 척도를 활용하였다 (① : 매우 반대한다 ② 반대한다 ③ 찬성한다 ④ 매우 찬성한다 ⑤ : 잘 모르겠다). ‘잘 모르겠다.’를 넣은 이유는 사드에 대한 태도가 확실하지 않은 경우도 있기 때문이다.

사드에 대한 지식 역시 일반 · 군사 · 외교 · 환경의 지식을 고루 평가할 수 있도록 문항을 개발하였다. 그리고 임의적으로 정답을 고를 확률을 사전에 배제하고자 ‘잘 모르겠다.’의 보기를 넣어 솔직하게 답하도록 당부하였다.

마지막으로 정치적 효능감은 나은경(2008)의 연구에서 활용한 문항을 활용하되 척도를 약간 변형하였다. 각 문항은 [1] 선거에 있어 내 한표는 선거 결과에 중요한 영향을 미친다, [2] 나 같은 사람이 정부가 하는 일에 대해 말해봤자 소용없다(역코딩), [3] 정부나 정당이 무엇을 해야 한다고 어디에서나 내 의견을 제시할 수 있다, [4] 고위공직자나 정치인들은 나 같은 일반시민이 무슨 생각을 하는지 별로 신경을 쓰지 않는다(역코딩) 등 네 문항으로 구성하였다. 다만 척도에 있어 약간의 변형을 하였는데, 원 논문에서는 리커트형 5점 척도를 ① 매우 아니다. ② 아니다. ③ 보통이다. ④ 그렇다. ⑤ 매우 그렇다로 활용하였으나, 본 연구에서는 태도의 모호함을 정확히 측정하고자 ① 매우 아니다. ② 아니다. ③ 그렇다. ④ 매우 그렇다. ⑤ 잘 모르겠다로 변형할 예정이다. [2], [4]번 문항은 ‘외적 정치 효능감’이며, [1]과 [3]은 내적 정치 효능감이다.

2) 휴식

1차 설문조사가 종료된 후 주의환기를 위해, 참여자들에게 간식을 제공

하면서 약 10분간 본 조사와 관련 없는 여행관광지나 음식점 소개 등의 동영상을 보여주었다. 이는 참여자들에게 1차 설문에 대한 기억을 잊게 하고자 하는 목적이다.

3) 학습 및 토론 : 정보전달(PT 20분) + 자유토론(50분)

동영상 시청이 끝난 후, 참여자들에게 정보를 제공하기 위해 조사설계자 2명이 PT를 진행할 예정이다. 발표 내용에는 사드에 대한 일반적 지식과 군사 · 외교 · 환경적 이슈에 대한 내용을 포함하였다. 구체적으로 찬성 입장의 발표자 1명과 반대 입장의 발표자 1명이 각자의 입장에 대해 주고 받는 식으로 진행할 예정이다. 한 사람이 발표하게 되면 연구 대상자가 무의식적으로 그 태도를 학습할 수 있어 이를 방지하기 위함이었다. 발표는 대략 20분 동안 진행하였다.

발표가 끝난 후, 수강생들은 발표자들에게 이해가 되지 않는 내용에 대해 간단히 질문을 하였다. 그 후 수강생들은 각자의 입장에 대해 자유롭게 이야기하고, 최대한 많은 사람이 의견을 개진할 수 있도록 사회자는 참여를 도중에 독려하였다.

4) 2차 설문조사

토론이 끝난 후, 수강생들은 다시 1차 설문과 동일한 설문지를 배부 받아 설문을 진행하였다. 이를 통해 사드에 대한 태도·지식·정치적 효능감의 변화를 확인할 수 있을 것이다.

제4절 분석방법

패널조사 방식을 차용하여, 전체 통계뿐만 아니라 조사참여자 개인별로 가진 의견이 어떻게 변화하는지도 함께 관찰하였다.

(1) 사드배치에 대한 지식

사드배치에 대한 지식은 오답을 0, 정답을 1로 코딩했다. ‘잘 모르겠다’는 9로 처리하되 정답 처리에서는 오답으로 처리하였다.

(2) 사드배치에 대한 태도

사드배치에 대한 태도는 1이 부정적, 4가 긍정적인 태도를 보이는 것으로 코딩하였으며, 모호한 태도는 9로 코딩했다. 이를 통해 전체적인 태도 변화와 각 측면에 대한 태도 변화를 관찰했다.

(3) 정치적 효능감의 변화

정치적 효능감은 1이 낮고, 4가 높은 것으로 코딩했다. 모호한 태도는 9로 코딩했다. 이를 통해 전체적인 정치적 효능감의 변화와 내적·외적 정치적 효능감의 변화를 구분하여 분석하였다.

제 4 장 연구결과 및 논의

제1절 공론조사 및 토론 주요의견 정리

먼저, 약 20분간의 정보전달을 진행한 후 참여자간 토론(약 50분간 진행)에서 나온 주요 의견은 아래와 같다.

(1) 군사적 측면

- 사드와 패트리엇를 제외한다면, 북한의 미사일을 막을 수 있는 군사적 수단이 있는가?
- 사드가 실제로 미사일을 맞출 수 있는 확률은 국방부 발표보다 떨어지지 않는가?
- 실제 방어력도 중요하지만, 사드의 존재가 갖는 억제력도 중요 요인으로 봐야 한다.
- 실제 전쟁발발 시 공격이 최선의 방어라 생각한다. 사드의 실효성이 떨어지지 않는가?
- 사드 미사일 그 자체보다는 레이더가 문제의 본질이다.
- 운용비용을 결국 한미 방위분담금을 인상하여 충당하려는 것이 미국의 의도 아닌가?

(2) 외교적 측면

- 결국 미국(미군)을 위한 배치이지 않는가? 한국의 국방정책이라고 할 수 있는가?

- 트럼프의 국방비 수익자부담원칙 선포 등 최근 미국의 움직임을 어떻게 생각하는가?
- 미국은 스스로를 善, 북한 등 타국을 惡으로 동북아정세를 몰고 가는 것이다.
- 중국과의 경제관계 손실이 약 5조원인데, 이러한 손해를 감수하고도 사드배치가 외교적 실효성이 과연있는 것인가?
- 미국과 한국이 아무리 방어용이라고 주장해도, 중국과 주변국이 결사적으로 반대하며 외교, 경제적 보복까지 하는 것이면, 과연 방어용이라고 주장할 수 있는 것인가?
- 미국과 중국의 동북아 세력 다툼에 한국이 피해자가 된 것은 아닌가?
- 남북회담 실시 및 예정된 북미회담 등 화해무드에서, 사드배치는 오히려 역효과를 불러오는 것이 아닌가?

(3) 환경적 측면

- 국방부의 환경영향평가 계획은 “평가”가 아닌 “조사”에 가깝지 않는가?
- 본인이 피해를 호소하는데, 과학적으로 안전하다는 이야기를 믿을 수 있겠는가?
- 괌과 일본에 사드를 배치할 때는 환경영향평가를 다 통과한 것인가?
- 문재인 정부가 취임 전 사드배치에 대한 반대입장을 표명하며, 1년간의 사드배치 환경영향평가 이전에는 추가배치가 없을 것이라고 발표했다. 그러나 불과 하루만에 입장을 바꾸어 사드 추가배치를 지시했는데, 이에 대한 환경적 영향평가는 과연 유효성을 가질 것인가?

(4) 기타 의견

- 여론을 들어보지 않고 결정한다는 것이 큰 문제이다.
- 국내 정치적 지지가 하락하는 시기에 발표했다는 생각이 드는데, 국민설득 없이 급하게 결정해야만 했을까? 이후 국민 반대가 있더라도 대미외교문제로 번복 못하지 않았는가?
- 미국과 외교관계는 중요하다고 생각되나, 국민과의 소통 없이 성주에 배치하겠다는 결정이 문제였다. 상세 설명을 들으니 사드를 설치해도 좋겠다는 쪽으로 의견이 이동했다.
- 명확한 이야기 없이 사드배치 결정을 내려서 반대했던 것 같다.
- 성주시민들이 정부로부터 경제적인 보상을 최대한 많이 받기 위해서 격렬하게 저항하고 언론에도 최대한 노출을 많이 시킨 것 같다.

제2절 연구문제 결과분석

이하에서는 3가지 연구문제(정책이해도, 태도, 정치적 효능감)으로 항목을 나누어, 1차설문과 2차설문 시에 나타난 변화를 중심으로 연구결과를 정리해보고자 한다.

1. 정책이해도의 변화

정답률을 기준으로 했을 때, 전반적으로 정책이해도는 약 2배 가량 상승하였다. 총 11문제에 대한 정답률 평균을 내었을 때, 1차 설문조사 시에는 약 26%의 정답률을 보였으나, 학습과 토론을 거친 후 2차 설문조사 시에는 약 71%의 정답률을 보였으며, 각 문항별로 보더라도 모든 항목에서 정답률이 상승하였다. 반면 오답률과 잘 모르겠다 응답률은 감소하였다.

분야별로 볼 경우, 설문지 참가자들은 사드배치 관련 군사적 지식이 가장 약했던 걸로 판단된다. 외교적 지식과 환경적 지식에 관한 수준은 유사했다. 2차 조사에서도 마찬가지로 군사적 지식 관련 문제의 정답률이 가장 약했던 걸로 판단된다.

또한 각 문항별로 변화를 보인 인원 중 주요내용을 정리하면 아래의 도표와 같다. 첫 번째 도표는 1차 조사 시에는 정답을 못 맞췄으나 2차 조사 시에 맞힌 경우이며, 두 번째 도표는 도리어 정답을 맞췄다가 못 맞힌 경우, 그리고 두 차례 모두 정답을 못 맞힌 경우이다.

<표> 사드배치 정책이해도의 정답률 변화

(단위: %)

문 항		1차	2차	차이
1	(기본지식) 요격 고도의 범위	9	77	+68
2	(기본지식) 사드의 기능	42	74	+32
3	(군사지식) 사드의 방어 범위	34	88	+54
4	(군사지식) 남해해역 감시 가능성	17	69	+52
5	(군사지식) 사드 레이더의 종류	20	69	+49
6	(외교지식) 한국측 부담비용	15	62	+47
7	(환경지식) 전자파 유해성의 기준	6	66	+60
8	(환경지식) 환경영향평가 여부	45	72	+27
9	(환경지식) 설치 장소	17	75	+58
10	(환경지식) 현재 제기되는 환경 이슈	69	92	+23
11	(환경지식) 괌의 사례	11	38	+27

(1) (기본 지식) 사드가 요격할 수 있는 고도의 범위는?

“잘 모르겠다 → 정답”(40명), “오답→ 정답”(6명), “정답 → 오답”(3명),

“잘 모르겠다 → 오답”(5명)으로 변화하였다. 1차 조사에서는 “잘 모르겠다”가 80%로 가장 높았고 2차 조사에서는 정답 비율이 77%로 가장 높았다. 정답률은 68% 증가하였으며 오답률은 2명이 더 늘은 걸로 봐서, 발표자들이 발표 중에 사드가 요격할 수 있는 고도의 범위에 관해서 효율적이게 설명하지 못했다고 판단된다.

(2) (기본 지식) 사드는 선제공격기능과 방어기능을 모두 가지고 있다.

“잘 모르겠다 → 정답”(23명), “오답 → 정답”(12명), “정답 → 잘 모르겠다”(2명), “오답 → 잘 모르겠다”(2명)로 변화하였다. 1차 조사에서는 정답률, 오답률, 그리고 잘 모르겠다 상대적으로 비율이 비슷하게 나타났다. 하지만 2차 조사에서는 정답률이 32% 상승하였고 “잘 모르겠다”에서 “정답”으로 변경한 인원이 23명으로 가장 많았으며 “오답”에서 “정답”으로 변경한 사람은 12명, 그리고 “정답”에서 “잘 모르겠다” 혹은 “오답”에서 “잘 모르겠다”로 이동한 사람도 각각 2명씩 있었다.

(3) (군사적 지식) 사드가 방어할 수 있는 범위에서 수도권은 제외되었다.

“잘 모르겠다→정답”(23명), “오답 → 정답”(2명), “정답 → 오답”(2명)으로 변화하였다. 1차 조사에서 정답률은 34%에서, 2차 조사 정답률은 54% 상승하여서 88%까지 상승하였다. 반면 오답률은 18% 하락하였으며, 잘 모르겠다고 답한 사람의 비율은 35% 대폭 감소하였다. 또한 “잘 모르겠다”에서 “정답”으로 변경한 사람이 가장 많았고 “오답”에서 “정답”, “정답”에서 “오답”은 각각 2명씩 있었다.

(4) (군사적 지식) 사드를 통해 남해 해역은 감시 불가능하다.

“정답 → 잘 모르겠다”(3명), “잘 모르겠다 → 오답”(4명), “잘 모르겠다 → 정답”(26명), “오답 → 정답”(8명)으로 변화하였다. 1차 조사에서는 “잘 모르겠다”가 55%로 가장 높았으며 “오답률”이 28%로 그 뒤를 이었다. 2차 조사에서는 상대적으로 정답률이 37%를 기록했다. “오답”에서 “정답”으로, 그리고 “잘 모르겠다”에서 “정답”으로 바꾼 인원은 각각 26명, 그리고 8명이었으며, “잘 모르겠다”에서 “오답”으로 변경한 인원이 4명, “정답”에서 “잘 모르겠다”로 변경한 인원이 2명이었다.

(5) (군사적 지식) 국내에 설치되는 사드 레이더 종류는?

“잘 모르겠다 → 정답”(34명), “오답 → 정답”(4명), “잘 모르겠다 → 오답”(3명), “오답 → 잘 모르겠다”(1명)로 변화하였다. 1차 조사에서는 “잘 모르겠다”가 63%로 가장 높았고 2차 조사에서는 정답률이 69%로 가장 높았다. 상당히 군사적인 지식을 요구하는 문제였기 때문에 많은 참가자들이 답을 모르고 있었다고 판단된다.

(6) (외교적 지식) 사드배치 제반 비용 중 한국 측에서 부담하는 것은?

“잘 모르겠다 → 정답”(20명), “오답 → 정답”(10명), “정답 → 잘 모르겠다”(3명), “정답 → 오답”(1명)으로 변화하였다. 사전지식이 없이는 풀기 어려운 내용 때문에 1차 조사에서는 “오답”과 “잘 모르겠다” 가장 많았고, 2차 조사에서는 62%의 정답율이 나왔다. 사드배치 제반 비용에 대해서 많은 참가자들이 우리나라가 전적으로 부담하는걸로 인식하고 있었다고 판

단된다.

(7) **(환경적 지식)** 국방부 측에서 제시한 전자파 유해성에서 안전한 지상거리 기준은 1km이다.

“잘 모르겠다 → 정답”(37명), “오답 → 잘 모르겠다”(2명), “오답 → 정답”(4명), “정답 → 오답”(1명)으로 변화하였다. 1차 조사에서는 “잘 모르겠다”라고 답한 인원이 77%로 가장 많았다. 정답률 변화는 60%의 높은 상승률으로 66%의 정답률을 기록하였으며 잘 모르겠다 비율은 63%로 하락하였다. 답변의 변화는 “잘 모르겠다”에서 “정답”으로 변경한 인원이 37명으로 가장 많았으며 “오답”에서 “정답”으로 변경한 인원은 4명이였다.

(8) **(환경적 지식)** 사드는 법령에서 원칙적으로 환경영향평가를 받아야 하는 시설로 포함되어 있다.

“오답 → 정답”(5명), “정답 → 오답”(1명), “잘 모르겠다 → 정답”(24명), “잘 모르겠다 → 오답”(11명)으로 변화하였다. 1차 조사에서는 “잘 모르겠다”라고 답한 인원이 전체의 51%로 가장 높았으며 정답률은 45%가 나왔으며 2차 조사에서는 정답률이 압도적으로 72%로 높아졌다. 설문지 참여했던 사람들이 전반적으로 환경영향평가에 대한 관심이 많았던 것으로 판단되나, 오답률 역시 17%나 높아져서, 발표자들의 설명이 부족했던 것으로 생각된다.

(9) **(환경적 지식)** 사드는 기본적으로 산 정상 등에 설치된다.

“잘 모르겠다 → 정답”(30명), “오답 → 정답”(8명)으로 변화하였다. 1차

조사에서 “잘 모르겠다”가 57%로 가장 높았고 오답이 26%로 뒤를 이었다. 2차 조사에서는 “잘 모르겠다”에서 “정답”으로 변경한 인원이 30명으로 대폭 변경되었고, 정답률 역시 58%나 증가되었다.

(10) **(환경적 지식)** 성주 주민들은 사드배치와 관련하여 전자파 유해성 문제를 제기하고 있다.

“잘 모르겠다 → 정답”(15명), “잘 모르겠다 → 오답”(2명)으로 변화하고 유일하게 응답자들이 언론을 통해 많이 기존해 접했던 이슈인 덕택에 오답률은 1,2차 유일하게 한명도 없었다. 1차 조사 때부터 다른 답변들에 비해 압도적으로 높은 69%의 정답률을 기록하였으며, 2차 조사 때는 92%의 정답률을 기록하였다. 대부분의 사람들이 성주 주민들의 사드배치 관련 전자파 문제제기에 관해서 언론을 통해서 알고 인식하고 있었던 것으로 판단된다.

(11) **(환경적 지식)** 광에서는 사드 배치 전 환경영향평가를 시행하였다.

“잘 모르겠다→정답”(15명), “잘 모르겠다→오답”(18명), “오답 → 정답”(3명), “오답 → 잘 모르겠다”(2명)으로 변화하였다. 1차 조사에서 “잘 모르겠다”고 답한 사람이 83%로 전반적으로 이 사항에 대해서 잘 모르는 사람들이 많았으며, 2차 조사에서도 정답률이 반을 넘기지 못했다. 전체적으로 광에 사드 배치에 관해서 참가자들이 잘 알지 못하고 있었던 것으로 판단된다. 또한 발표자들의 설명이 명확하지 못해서 오답률을 오히려 높이는 역설적인 결과를 가져온 것으로 보인다.

2. 태도의 변화

전체 통계 분포에서는 전반적 태도에서는 찬성은 1차조사 대 기존 35명 (54%)과 동일 하게 2차조사에서도 35명 (54%)을 유지했다. 하지만, 반대입장이 기존 17명 (26%)에서 29명 (45%)으로 증가하며 19%의 상당한 의견 변화를 보였다. 군사적 태도 (12% 반대의견 상승), 외교적 태도 (5% 반대의견 상승), 환경적 태도 (23% 반대의견 상승) 세 항목 모두에서 반대로 의견이 이동한 것으로 보인다. 반면, 찬성은 대부분 세 항목 모두 의견이 기존과 비슷하거나 동일한 것으로 관찰되었다.

보다 세부적으로 보자면, 1차 조사에서 “잘 모르겠다”는 입장을 보였던 참여자들이 정보습득과 토론을 거치자 2차 조사에서는 분명한 입장을 취해주었다. 전반적 태도를 묻는 질문에서 1차 설문조사 시 “잘 모르겠다”는 입장을 취했던 12명은 2차 설문조사 시에는 사드 배치를 “반대”하는 입장으로 변화였다. 하지만 군사적 태도와 환경적 태도에서 “잘 모르겠다”는 입장을 취했던 2명은 도리어 “찬성”의 입장으로 선회하여 아이러니한 결과가 나왔다.

찬반 의견에도 변화가 있었다. 전반적 태도에서는 “반대 → 찬성”, “찬성 → 매우 반대”로 태도가 바뀐 사람이 각 1명씩 있었다. 군사적 태도에서는 총 6명이 “반대 → 찬성”으로 태도가 바뀌었고, “매우 찬성 → 반대” (2명), “찬성 → 매우 반대”(6명) 세부적인 태도변화가 있었다. 외교적 태도에서는 “찬성 → 반대”가 2명 있었다. 환경적 태도에서는 “찬성 → 반대”이 5명, “찬성 → 매우 반대”가 3명 있었다. 구체적으로 각 문항별 응답분포를 살펴보면 아래와 같다.

<표> 사드배치에 “반대한다”고 응답한 공론조사 결과

(단위: %)

문 항		1차	2차	차이
1	(전반적 태도) 사드배치 반대	26	45	+19
2	(군사적 태도) 사드배치 반대	31	43	+12
3	(외교적 태도) 사드배치 반대	38	43	+5
4	(환경적 태도) 사드배치 반대	40	63	+23

*위에 결과는 “매우반대한다”와 “반대한다”는 2가지 응답률을 합친 숫자임.

1) 항목별 태도 변화

(1) (전반적 태도) 국방부가 사드를 한국에 배치하기로 결정한 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

국방부가 사드 배치를 하는 것에 대하여, 잘 모르겠다고 답한 응답자가 13명 있었으나, 학습과 토론 후에는 잘 모르겠다는 응답이 1명만 있었고, 반대한다고 답한 응답자가 12명 증가하였다.

(2) (군사적 태도) 군사적 실효성을 고려했을 때, 사드는 필요하다고 생각하십니까?

군사적 기능을 고려하였을 때 사드 배치에 대한 찬성과 반대의 질문에, 매우 반대와 반대의견은 41명이었으나 학습과 토론을 거친 뒤, 35명으로 줄어들었다. 반면, 매우 찬성과 찬성의견은 20명에서 28명으로 크게 늘었다. 또한 잘 모르겠다고 응답한 2명은 학습과 토론을 거친 뒤 반대로 의견을 바꾸었다. 군사적인 문제를 고려했을 때 찬성자들은 9%가 감소하는

것을 보고, 반대자들은 12% 증가하는 것을 보면, 응답자들의 토론과 숙의 과정을 통해 의견변화가 반대쪽으로 크게 변화한 것을 관찰할 수 있었다.

(3) **(외교적 태도)** 외교 문제를 고려했을 때, 사드는 필요하다고 생각하십니까?

외교적 기능을 고려하였을 때 사드 배치에 대한 찬성과 반대의 질문에, 매우 반대와 반대의견은 25명이었고 학습과 토론을 거친 뒤, 28명으로 증가하였다. 매우 찬성과 찬성의견 역시 36명에서 34명으로 줄어들었다. 외교적인 태도는 특히 중국의 경제적 보복에 대한 사실을 발표자가 공유하고 나서, 토론중에서도 찬성쪽 의견은 전반적으로 유지되거나 좀 더 설득력이 있게 토론이 유지되는 추세가 관찰 되었다.

(4) **(환경적 태도)** 환경 문제를 고려했을 때, 사드는 필요하다고 생각하십니까?

환경적 기능을 고려하였을 때 사드 배치에 대한 찬성과 반대의 질문에, 매우 반대와 반대의견은 26명이었고 학습과 토론을 거친 뒤, 41명으로 크게 23% 증가하였다. 매우 찬성한다는 의견으로 토론 이후에 2명이 늘어났고, 찬성한다는 의견은 20명에서 15명으로 감소되었다. 잘 모르겠다는 의견은 19명에서 7명으로 줄어들었다.

2) 태도 변화에 영향을 주는 요인

통상 나이가 들에 따라 자기방어적 성향이 강해지므로, 태도 변화에 소

극적이라는 통설이 있다. 이에 나이에 따른 태도변화분에 대해 검증하고자 하였다.

(1) 나이에 따른 사드에 대한 전반적인 태도

	교육 전 태도		교육 후 태도		교육 전/후 태도 변화분	
	B	β	B	β	B	β
(상수)	4.218		2.1		-2.118	
나이	-.055	-.279	-.004	.046	.051	.029
F	1.6		.006		3	
p-value	.22		.938		.09	
adjusted R ²	0.029		-.052		0.13	
	N = 21		N = 22		N = 21	

전반적인 태도변화와 나이의 관계를 살펴보면, 교육 전에는 나이가 1세 많아질수록 교육 전 사드에 대한 전반적인 찬성폭은 0.055점 하락하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않았다(p-value=.22). 또한 교육 후 태도와 나이의 관계에서는, 나이가 1세 많아질수록 교육 후 사드에 대한 전반적인 찬성폭은 0.003점 하락하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않았다(p-value=.938). 다만, 나이가 1세 많아질수록 사드에 대한 전반적인 찬성폭의 변화분은 0.051점 상승하며, 유의수준 10% 수준 하에서 유의미했다(p-value=.09). 따라서 나이가 많아질수록 태도 변화에 소극적이라는 통설이 다소 틀렸음을 확인할 수 있었다.

(2) 나이에 따른 군사적 요소 고려 시 사드 필요성 인식 여부

	교육 전 태도		교육 후 태도		교육 전/후 태도 변화분	
	B	β	B	β	B	β
(상수)	6.01		3.210		-2.8	
나이	-.09	-.018	-.024	-.118	.07	.355
F	4.11		.252		2.59	
p-value	.049*		.622		.12	
adjusted R ²	0.21		-.041		0.07	
	N = 20		N = 22		N = 20	

세부적으로 각 요소 고려 시의 태도에 대해 분석해보았다. 먼저 군사적 요소이다. 교육 전 태도는 나이가 1세 많아질수록 교육 전 군사적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭은 0.09점 하락하며, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(p-value=.049). 그러나, 교육 후 태도는 나이가 1세 많아질수록 교육 후 군사적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭은 0.024점 하락하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다(p-value=.622).

그리고 나이가 1세 많아질수록 군사적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭의 변화분은 0.07점 상승하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않다.(p-value=.12) 그러나 p-value가 0.1에 근접하여, 나이가 많을수록 공론조사 후에 태도의 변화가 일어났다고 볼 여지는 있다고 볼 수 있었다.

(3) 나이에 따른 외교적 요소 고려 시 사드 필요성 인식 여부

	교육 전 태도		교육 후 태도		교육 전/후 태도 변화분	
	B	β	B	β	B	β
(상수)	3.54		2.77		-0.76	
나이	-.03	-.167	-.01	-.047	0.02	.08
F	0.57		0.044		0.35	
p-value	.45		.83		.55	
adjusted R ²	-.021		-.048		0.01	
	N = 22		N = 22		N = 22	

다음으로는 외교적 요소이다. 보면, 교육 전 태도는 나이가 1세_ 많아질수록 교육 전 외교적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭은 0.03점 하락하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않았다(p-value=.45). 교육 후 태도에서도, 나이가 1세_ 많아질수록 교육 후 외교적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭은 0.01점 하락하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않았다(p-value=.083). 또한, 나이가 1세_ 많아질수록 외교적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭의 변화분은 0.02점 상승하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않았다.(p-value=.55)

(4) 나이에 따른 환경적 요소 고려 시 사드 필요성 인식 여부

	교육 전 태도		교육 후 태도		교육 전/후 태도 변화분	
	B	β	B	β	B	β
(상수)	2.591		2.017		-0.57	
나이	-.02	-.17	-.008	-.062	0.014	.084
F	0.63		0.066		0.12	
p-value	.487		.8		.73	
adjusted R ²	-.028		-.055		-.051	
	N = 20		N = 22		N = 19	

마지막으로 환경적 요소이다. 교육 전 태도는 나이가 1세 많아질수록 교육 전 환경적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭은 0.02점 하락하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않았다.(p-value=.487) 마찬가지로, 교육 후 태도에서도, 나이가 1세 많아질수록 교육 후 환경적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭은 0.008점 하락하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않았다.(p-value=.8) 또한, 나이가 1세 많아질수록 환경적 요소 고려시 사드에 대한 필요성에 대한 찬성폭의 변화분은 0.014점 상승하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않았다.(p-value=.73)

(5) 소결

전체적으로 나이에 따라 사드에 대한 입장의 차이가 있거나, 유의미한 태도의 변화가 있다고 보기는 어려웠다. 다만, 군사적 요인의 경우 약간의

유의미함을 보였는데 이는 군사적 요인이 사드에 대한 입장을 결정할 때 가장 결정적으로 작용하기 때문이라고 생각된다.

3. 정치적 효능감의 변화

전체적으로 정치적 효능감은 1차 설문조사 2.72 (68%)에서 2차 설문조사 때 2.78 (70%)로 약 2% 정도 소폭 상승한 것으로 관찰되었다. 내적 효능감은 1차, 2차 모두 75%에서 76%로 소폭 상승하였고, 외적 효능감 역시 기존 62%에서 63%로 소폭 상승하였다. 비록 소폭의 상승이긴 하지만, 이와 같은 결과는 선행연구의 결과를 입증하여 주었다. 참여자들은 정보습득과 토론 과정을 거친 후에 정치과정에 효율적 영향을 미칠 수 있다고 생각한 정도가 상승했다는 것을 의미한다.

<표> 사드배치 찬반 공론조사 이후 정치효능감의 변화

(단위: %)

문 항		1차	2차	차이
1	(내적 효능감) 선거에 있어 내 한 표는 선거 결과에 중요한 영향을 미친다.	82	83	+1
2	(내적 효능감) 정부나 정당이 무엇을 해야 한다고 어디에서나 내 의견을 제시할 수 있다	68	69	+1
3	(외적 효능감) 나 같은 사람이 정부가 하는 일에 대해 말해봤자 소용없다.	72	70	-2
4	(외적 효능감) 고위공직자나 정치인들은 나 같은 일반시민이 무슨 생각을 하는지 별로 신경을 쓰지 않는다.	51	55	+4

구체적으로 변화치를 볼 경우, 전반적으로 1차 설문시 “잘 모르겠다”라고 응답했던 참여자들이 2차 설문 시에는 태도를 분명히 정한 것을 알 수 있다. 구체적으로 내적 효능감 첫 번째 질문에서는 “잘 모르겠다 → 매우 높다”, “매우낮다 → 낮다” (각 1명) 총 2명의 의견 변화가 있었다. 두 번째 질문에서는 “매우높다 → 높다”(1명), “높다 → 낮다”(8명), “매우 낮다 → 낮다” (1명)으로 총 10명의 의견 변화가 있었다.

외적 효능감(역코딩 시행 후) 첫 번째 질문에서는 “매우 낮다 → 낮다”(2명), “낮다 → 높다”, “잘 모르겠다 → 매우높다”(1명), “매우 높다 → 높다”(1명)로 총 4명의 의견 변화가 있었다. 두 번째 질문에서는 “높다 → 낮다”, “낮다 → 높다 (6명)”, “낮다 → 매우 높다”(각 1명), “매우 낮다 → 높다”(2명)으로 역시 총 9명의 의견 변화가 있었다. 구체적으로 문항별 응답분포를 살펴보면 아래와 같다.

1) 문항별 정치적 효능감 변화

(1) (내적 효능감) 선거에 있어 내 한 표는 선거 결과에 중요한 영향을 미친다.

선거에 있어서 한 표가 중요한가에 대한 질문에, 학습과 토론을 거치기 전과 후 모두 긍정적인 답변이 우세했다. 특히 매우 아니라는 응답자였던 1명이 후에는 0명으로 줄었고,아니다는 3명에서 4명으로 증가했다. 그렇다는 응답자는 35명으로 유지되었으나, 매우 그렇다는 응답자가 25명에서 26명으로 증가하고 잘 모르겠다는 응답자가 1명에서 0명으로 줄었다.

(2) (내적 효능감) 정부나 정당이 무엇을 해야 한다고 어디에서나 내 의견

을 제시할 수 있다.

정부나 정당이 어떤 것을 해야 하는지에 대한 개인의 의견 표현여부에 대한 질문에서는, 매우 아니다라는 응답자는 2명에 0명으로 감소하였고, 아니라는 응답자가 14명에서 16명으로 증가했다. 반면에 그렇다는 응답자가 34명에서 36명으로 증가했고, 매우 그렇다는 11명에 10명으로 한명이 줄었다. 정부가 하는 일에 대한 개인이 미치는 영향의 여부에 대해 긍정적으로 답변한 사람과 총 1명 증가한 것으로, 정치적 효능감이 소폭 상승하였음을 보여준다.

(3) **(외적 효능감)** 나 같은 사람이 정부가 하는 일에 대해 말해봤자 소용 없다.

정부가 하는 일에 대한 개인의 중요도와 관련한 질문에 대해서는 말해봤자 소용없다고 생각하는 응답자 수가 소폭 상승하였다. 반대는 기존 54명에서 45명으로 대폭 감소하였다. 또한 매우 찬성은 1명 늘었고, 찬성은 응답자가 8명에서 19명으로 대폭 증가하였다. 찬성 측 입장이 2배 이상 증가한 것과, 반대측 입장이 13%나 감소한 것으로 볼 때 정치적 효능감이 상당히 감소되었다고 볼 수 있다. 응답자들은 정부가 시민들의 의견에 신경쓰지 않는다고 생각하는 풍조가 연구를 통해 한번 더 재확인 되었다고 볼 수 있다.

(4) **(외적 효능감)** 고위공직자/정치인들은 나 같은 일반시민이 무슨 생각을 하는지 별로 신경을 쓰지 않는다.

고위공직자와 정치인들이 본인과 같은 일반시민에 대해 신경을 쓰지 않

는지 여부를 묻는 질문에서는, 반대 측으로 답한 응답자의 수는 18명(28%)에서 26명(40%)으로 대폭 상승하였다. 매우 찬성은 13명(20%)에서 11명(17%)으로 줄었고, 찬성은 응답자가 32명(49%)에서 25명(40%)으로 대폭 감소하였다. 찬성 측 입장이 69%에서 57%로 줄고 전반적으로는 상당히 다소 줄었다는 점에는 이는 위 (3) 항목과 달리 정치적 효능감이 상당히 높아졌다고 볼 수 있다.

2) 정치적 효능감 변화에 영향을 줄 수 있는 요인

(1) 나이와 정치적 효능감 변화의 관계

정치적 효능감에 영향을 줄 수 있는 여러 요인들 중 먼저 나이와의 관계를 확인하고자 하였다.

	외적 정치 효능감의 변화		내적 정치 효능감의 변화		전체 정치 효능감의 변화	
	B	β	B	β	B	β
(상수)	-4.172		-2.362		-3.267	
나이	.1004	.05	.05	.03	.07	.03
F	3.82		2.72		6.58	
p-value	.057		.106		.012*	
adjusted R ²	0.06		0.03		0.06	
	N = 22		N = 22		N = 22	

구체적으로 살펴보면, 외적 정치 효능감의 경우에는 나이가 1살 많아질수록 외적 정치 효능감의 변화폭은 0.1점 상승하며, 유의수준 10%하에서

통계적으로는 유의미하였으나(p-value=.057), 내적 정치 효능감의 경우에는 통계적으로 유의미하지 않았다(p-value=.106). 전체 효능감의 경우는, 나이가 1살 많아질수록 전체 정치 효능감의 변화폭은 0.07점 상승하며, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하였다(p-value=.012). 즉, 나이의 증가에 따라 외적 정치 효능감과 전체 효능감이 증가하였음을 알 수 있다.

(2) 정책이해도의 변화와 정치적 효능감 변화의 관계

정치적 효능감의 변화에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 변수로 정책이해도의 변화를 생각해보았다. 정책이해도의 변화는 2차 설문의 정답 개수에서 1차 설문의 정답 개수를 차감함으로써 측정하였다.

	외적 정치 효능감의 변화		내적 정치 효능감의 변화		전체 정치 효능감의 변화	
	B	β	B	β	B	β
(상수)	-.44		-.33		-.38	
정답 개수 변화	.09	.06	.06	.1	.07	.06
F	1.78		2.72		1.46	
p-value	.18		.57		.22	
adjusted R ²	0.02		0.01		0.01	
	N = 22		N = 22		N = 22	

구체적으로 살펴보면, 외적 정치 효능감의 경우, 정답 개수가 1개 많아질수록 외적 정치 효능감의 변화폭은 0.09점 상승하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않다.(p-value=.18) 내적 정치 효능감의 경우

도 정답 개수가 1개 많아질수록 내적 정치 효능감의 변화폭은 0.06점 상승하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않다.(p-value=.57) 전체 정치 효능감의 경우도 마찬가지로 정답 개수가 1개 많아질수록 전체적 정치 효능감의 변화폭은 0.06점 상승하지만, 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미하지 않다.(p-value=.22) 따라서 정책이해도의 변화와 정치 효능감의 변화는 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다.

3) 소결

선행연구에서는 공론조사 등의 학습과정을 거치면 정치적 효능감이 증가한다는 결과가 있었으나 본 연구에서는 오히려 감소하였다. 그 이유는 국방정책이라는 다소 난해한 정책의 학습이 오히려 무기력감을 낳게 하였을 수도 있었을 것이라 판단된다. 다만, 나이가 증가함에 따라 정치적 효능감이 증가하는 모습을 보였는데 이는 장년층이 청년층보다 보다 어려운 사회 문제의 해결에 적극적으로 참여하는 경향이 있다고 해석할 수 있다.

제6장 결론

제1절 결론 및 정책적 함의

본 연구에서는 최근에 정부와 시민 간 가장 첨예하게 의견대립이 되었던 사드배치 사례를 통해 고도로 전문적 정책영역인 국방 분야에 대해서 여론조사의 한계점을 극복하기 위해 대상자(시민)들이 공론조사 방법인 정보습득과 토론과정을 거칠 경우 대상자들의 정책의 이해도, 태도, 정치적 효능감이 어떻게 변화하는지에 대한 연구를 진행하였다.

첫째, 사드배치에 대한 찬성과 반대 입장에 대한 프레젠테이션을 통한 정보습득과 토론과정을 거치면 기존에 입장에서 어떻게 여론이 달라지는지를 파악할 수 있는지에 대해서 검증을 하였다. 결론적으로, 전체 통계 분포에서는 전반적 태도에서는 사드 배치에 대한 찬성에 대한 태도는 거의 변함이 없었다. 찬성은 1차조사 대 기존 35명 (54%)과 동일 하게 2차조사에서도 35명 (54%)을 유지했다. 하지만, 반대입장이 기존 17명 (26%)에서 29명 (45%)으로 증가하며 19%의 상당한 의견변화를 보였다. 군사적 태도 (12% 반대의견 상승), 외교적 태도 (5% 반대의견 상승), 환경적 태도 (23% 반대의견 상승) 세 항목 모두에서 반대로 의견이 이동한 것으로 보인다. 3가지 분야별로 정보습득이 이루어졌고 학습의 기회를 가지고 토론했기 때문에 응답자들이 각 측면에 대해 습득한 새로운 지식이나 쟁점이 추가되어 ‘잘 모르겠다’는 기존의 입장을 취한 응답자들이 본 연구 과정을 통해 대부분 반대로 태도의 변화를 보였다. 따라서, 태도의 변화가 관찰됨으로 인해 공론조사는 방법이 복잡한 정책적 사안, 개발 사안, 갈등적 사안 등 다양한 이슈에 있어 합리적인 여론을 파악하는데 유의미하게 사용될 수 있다는 정책적 함의를 얻을 수 있었다.

둘째, 공론화과정을 통해 응답자들의 정치적효능감이 변화하는지를 관찰함으로써, 본 연구결과에 따라 정부의 갈등적 사안의 국방 정책결정시 이상적인 조사방법과 나아갈 방향에 중요한 영향을 미칠 수 있는지를 알아보았다. 전체적으로 정치적 효능감은 1차 설문조사 2.72 (68%)에서 2차 설문조사 때 2.78 (70%)로 약 2% 정도 소폭 상승한 것으로 관찰되었다. 내적 효능감은 1차, 2차 모두 75%에서 76%로 소폭 상승하였고, 외적 효능감 역시 기존 62%에서 63%로 소폭 상승하였다. 비록 소폭의 상승이긴 하지만, 이와 같은 결과는 선행연구의 결과를 입증하여 주었다. 참여자들은 정보습득과 토론 과정을 거친 후에 정치과정에 효율적 영향을 미칠 수 있다고 생각한 정도가 상승했다는 것을 의미한다. 따라서, 본 공론조사를 통해 ‘토론을 통한 시민의 참여’ 가능성이라는 민주주의 요건을 상향시키는 조사로써 어느 정도 유의미한 조사방법이라는 것을 입증시킬 수 있었다. 또한 정치적 효능감은 도리어 이슈에 대한 학습의 기회와 토론을 거친 후 하락하는 현상이 나타나기도 했다. 이는 단순히 발표자가 제공하는 정보들을 듣고 참여하는 것보다, 구성원들이 자신들의 의견을 교환하고 토론할 수 있는 공론장과 유사한 환경에서 구성원들의 정치적 효능감도 더 증가한다는 다른 연구 결과들과 상반되는 모습이다. 특히 본 연구에서는 공기업 직원들을 대상으로 하였기에 정치지식의 수준이 높은 집단이었으며 자발적인 토론 참여가 많았다. 이는 정치적 효능감이 높을 수 있는 환경이었음에도 불구하고 정치적 효능감은 오히려 떨어진 결과를 보였다. 다만 나이는 정치적 효능감의 변화와 양(+)의 관계를 보이고 있어 장년층의 사회 문제 해결의 적극적인 모습을 확인할 수 있었다.

셋째, 본 연구를 통해 응답자들이 정보습득과 토론과정을 거치면 사드배치에 대한 정책의 이해도의 변화가 있는지에 대해 관찰을 했다. 지식부분에서는 정답률이 크게 상승(26%→71%)하여 정책이해도가 늘었다고 볼 수

있었다. 총 11문제에 대한 정답률 평균을 내었을 때, 1차 설문조사 시에는 약 26%의 정답률을 보였으나, 학습과 토론을 거친 후 2차 설문조사 시에는 약 71%의 정답률을 보였으며, 각 문항별로 보더라도 모든 항목에서 정답률이 상승하였다. 반면 오답률과 잘 모르겠다 응답률은 감소하였다. 따라서, 본 연구를 통해 얻을 수 있는 정책적 함의로써는 국방정책과 같은 전문성을 요구하는 분야는 소수의 전문가와 공무원들에게 결정되었던 분야임에도 불구하고, 공론조사를 통해 갈등이 매우 첨예한 전문분야에서도 정책의 이해도가 상승하는 것을 목격하였다. 따라서, 공론조사는 난해한 전문 공공정책 분야에서도 시민에게 균형된 정보를 제공하고, 그들의 정책 이해도를 높인다면, 토론을 통한 성숙한 의견개진과 공론화를 거치면서 갈등이 완화되고 사회 구성원 다수가 동의할 수 있는 방향으로 여론이 수렴될 수 있다는 가능성을 보여주었다.

공공정책 결정에 있어서 시민의 참여는 정책에 대한 불신과 사회갈등은 예방하며 이는 의사결정의 책무성과 정당성을 향상시키고, 결정에 대한 수용성과 합의를 창출하여 정부와 국민간의 신뢰를 구축하는 의미역시 가지게 된다. 이는 국책사업의 정책품질을 향상시키고 국가의 경쟁력을 높이는 일 뿐 만 아니라, 토론을 통해 정책적 이슈를 해결해갈 수 있느냐에 따라 성숙한 민주주의 정착 여부가 안착 되어있는지 알 아 볼 수 있는 중요한 연구가 될 것이다.

서두에 언급한 바처럼 정부정책의 수요자는 시민이며, 결국 정책은 시민의 의사가 반영되어 수립되고 추진되어야 한다. 여론은 수렴하지 않은 정책 결정은 수요자를 무시한 정부의 일방적인 정책집행이라는 비판을 가져올 수 있다. 이처럼 여론은 매우 중요하다. 본 연구에서처럼 시민에게 해당 정책에 대해 정보를 습득하게 하고 토론을 거치게 하면 해당 정책의 이해도는 증가할 것이며, 또한 정책적 태도에 있어서도 시민들은 보다 합리적

근거를 가지고 해당 정책에 대해 더 수준 높은 판단을 하게 될 것이다.

제2절 연구의 한계 및 향후 과제

공론조사가 최선의 방법인지는 보다 신중히 접근할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 공론조사를 거치면서 참여자의 피로감이 증가하고 나아가 역설적으로 시민들의 정치적 효능감이 낮아졌다. 이는 결과론적으로 모든 이슈와 상황에 대해 공론조사가 적합한지에 대해 의문을 제기하게 만든다. 즉, 국방정책과 같은 전문적 이슈에 대해서도 학습과 토론과정을 수반하는 공론조사가 시민들의 정치 효능감과 참여의 기제를 높이는 도구로써 과연 바람직한 방법인지는 좀 더 신중한 판단을 요하게 한다. 게다가 공론조사는 방법론적으로도 시간과 공간적 제약이 따르고 대상자의 일반성을 확보하기도 쉽지 않다. 즉, 공론조사의 의견을 일반적인 여론이라고 여기기 어렵게 만드는 방해요인들이 많다는 사실에 주목할 만하다. 결국 반영되는 의견이 소수이거나 편파적일 수 있어, 공론조사가 본래의 취지에 맞게 제 기능을 할 수 있는지 또한 생각해볼 필요가 있다.

공론조사가 좀 더 효율적이고 효과적으로 성공적인 조사가 되기 위해서는 공정성과 신뢰성 확보가 필수조건이라는 것을 본 연구를 통해 알 수 있었다. 본 연구는 서울대학교 행정대학원과 연세대학교 국제학부라는 다소 편협한 표본 수집으로 인해 표본의 대표성과 행사의 공정성의 의문이 제시 될 수 있다. 따라서, 질 높은 공론형성의 요건을 확보하기 위해서는 향후 연구에서는 토론참여자 표본추출과정의 대표성 확보, 찬반주장과 논거와 좀더 균형을 가진 상세한 자료집 제공과 토론회 전 과정에 대한 외부 접근허용을 통해 투명성을 확보하며, 좀 더 자유롭고 평등한 토론진행 등이 보장될 필요성이 있다. 물론 제대로 된 규모의 정식적인 공론조사에

서는 사전에 자료를 제공하고 더 많은 시간을 들여 충분한 토론을 통하여 진행되었을 것이다. 그러나 본 연구는 시간적 제약에 부딪혀 2시간의 연구를 할 수밖에 없었으므로 위 결과를 모두 유의미하게 해석하기는 어려울 수 있다. 하지만 2시간의 연구에도 불구하고 정책이해도는 크게 상승하였으며, 태도의 변화가 나타났다는 점은 주목할 만하다. 이는 여론이 합리적 무지 상태에서 벗어나기 위해서 반드시 긴 시간이 필요한 것은 아님을 시사한다. 따라서 정부가 정책 집행 시에 시민들에게 관련 정책에 대한 사전 정보 제공에 있어 소극적인 모습을 보인다면, 이는 충분히 비판의 대상이 될 수 있다는 점을 시사한다. 정부가 공론조사와 같은 방법으로 대의민주주의의 한계를 보완하기 위해 노력하는 것이 아니라, 정책의 수요자인 시민의 권리에 대해 소극적인 자세에 취하는 것으로 보여질 수 있기 때문에 갈등의 요소가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

《국내문헌》

- 고영대(2015). 「중국 겨냥한 미국의 사드 한국 배치」, 『창작과비평』 제43권 제3호.
- 국방부 (2005), 「국방백서2004」,
- 국방부 (2006), 「국방백서2006」,
- 국방부 군사편찬연구소 (2004), 「국방편년사(1998~2002)」
- 국방부 편집부, 「한·미 양국, 자위적 방어조치로서 ‘사드(THAAD)’ 배치 결정」, 『국방과 기술』 제450호.
- 김선희(2006). 「공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기」, 『국토』 2006년 5월호.
- 김용호, 『사드 레이더 전자파의 오해와 진실 Q&A (11) 수도권 방어가 취약하다고?』, 국방일보, 2016.12.20.,
- 김원용 (2003). 「로컬 거버넌스능력 강화수단으로서의 공론조사」, 『서울도시연구』, 제4권 제3호.
- 김원용(2003). 「공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사에 대한 연구」, 『사회과학 연구논총』 제11권.
- 김종길(2005). 「사이버공론장의 분화와 속의민주주의의 조건」, 『한국사회학』 제39권, 제2호.
- 김종욱(2012). “로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로.” 한국행정학보 Vol.46(2)
- 김주환(2005). 「민주주의에 있어서 대화의 중요성」, 『언론과 사회』 제13권
- 김춘석(2013). 「공공갈등 해결의 대안적 기제로써 공론조사」, 『한국지방정부학회』 2013년 학술대회 자료집.
- 김춘석(2018). 「신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형조사의 성과와

과제, 『정책논단』

김흥규(2016). 「4차 북한 핵실험과 사드의 국제정치」, 『통일정책연구』 25권 제1호.

노성종, 민영(2009). 「숙의와 참여의 공존」, 『한국언론학보』 53권 3호.

나은경, 이강형(2008). 「댓글 읽기/쓰기를 통한 온라인 소통이 대의민주주의 사회에서 갖는 의미」, 『한국언론학보』 53권 1호.

모경환(2006). “사회과 문제중심학습이 정치 사회화에 미치는 영향”. 사대 논총 vol.70, pp.69-96

박승관(2000). 「숙의 민주주의와 시민성의 의미」, 『한국언론학보』 제 45-1호.

박근재(2016). 「사드(THAAD)의 한국 배치를 둘러싼 논란과 정책적 함의」, 『전략연구 통권』, 제68호.

박휘락(2016). 「사드(THAAD) 배치를 둘러싼 논란에서의 루머와 확증편향」, 『전략연구 통권』 제68호.

박휘락(2016). 「한미동맹과 한중관계에서 사드(THAAD) 논란이 갖는 의미」, 『국제관계연구』 제68호 제21권 제1호.

반종빈, 『'사드 한반도 배치' 주요 추진 일지』, 연합뉴스, 2016.12.20.,

배성인(2016). 「한반도 사드 배치의 국제정치학」, 『진보평론』 제69호.

백기인(2002), 「건국 직후(1948~1950)의 국방정책의 형성과 그 성격」 『군사』 P.46

백기인(2004), 「국방정책 형성의 제도화 과정(1948~1970)」 『국방연구』 47-2, 국방대,

서재정(2015). 「사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환」, 『창작과 비평』 제43권 제2호.

손영환(2016). 「사드(THAAD) 체계 소개와 한반도 배치의 함의」, 『국방과 기술』 제451호.

신현기(2014). 「여론과 대통령의 반응성」, 『한국사회와 행정연구』, 24권, 209-232pg.

- 심재웅(2003). 「공론조사의 소개 및 그 시행의 장단점과 문제점」, 『코소바-한국조사연구학회 공동세미나 자료』, 한국마케팅여론조사협회.
- 안형기(2005). “네티즌의 정치적 효능감 영향요인”. 서울행정학회·한국조직학회·한국정책과학학회 2005년 추계학술대회 발표논문집, 2005.11, 99-122
- 오연주, 김영숙(2011). 「공공쟁점 토론학습에서 학습자 성격 유형에 따른 소집단 특별 정치적 효능감 효과」, 『사회과교육』 제50권
- 오현철(2007). 「국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서」, 『사회과학연구』 제15권 제2호.
- 오현철(2009). 「민주주의의 새로운 주체: 작은공중(minipublics)을 중심으로」, 『시민사회와 NGO』 제7권 제2호.
- 유기림, 『朴대통령 "자위권 차원서 사드 불가피"』, 뉴스1,
- 윤영철(2000). 「온라인 게시판 토론과 속의 민주주의: 총선 연대 사이트의 게시판 분석」, 『한국방송학보 통권 14-2호』.
- 윤지원(2016). 「주한미군의 사드 배치와 급변하는 동북아 국제관계」, 『국방과 기술』 제451호.
- 이건(2014). “정치효능감”. 경기대학교
- 이기완(2015). 「사드와 AIIB를 둘러싼 미중관계와 한국」, 『국제정치연구』 제18집 제1호.
- 이종훈. 『김관진 "미국 MD에 분명히 가입 안한다"』, SBS 뉴스, 2016.12.20.,
- 이종원(2001). 「거버넌스의 연구방법론과 형성전략」, 『한국행정학회 동계학술대회 발제문』
- 이준웅(1997). 「언론의 틀 짓기 기능과 여론의 변화」, 『언론과 사회』
- 이준웅(2005). 「갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구」, 『한국언론학보』 제49권
- 이진영 (2014). 「정책여론 형성 과정 연구」, 『미디어, 젠더 & 문화』 제29권
- 이헌경(2015). 「‘고고도미사일방어체계’(THAAD)의 한반도 배치 구상에 의

한 북핵 문제해결 방안 모색」, 『통일전략』 제15권 제2호.

장승철, 『北 사드 기지 노렸나 "저고도 요격 시스템 마련해야"』, MBC,
2016.12.20.,

재정경제부(2005). 『8.31 부동산 정책 공론조사』

제임스 피시킨(2003). 『민주주의와 공론조사(김원용 옮김)』, 이화여자대학
교출판부.

조성검 (2005). 「공론조사 방법을 이용한 생명과학에 대한 사회적 인식 조사」

조성검 (2006) 「공론조사에서 토론 절차의 타당성」, 『한국언론학회 학술대회
2006, 발표논문집』

조성검 (2007). 「공론조사의 속의 유도방법: 한국 상황에서의 문제점 검토」,
『조사연구』 제8권 제2호,

최영재 (2011). 「분열 정치와 분열 언론 그리고 분열 여론의 악순환 이론」,
『한국언론학회 심포지움』

홍승헌 (2007). 「여론과 정책 - 민주화 이후 한국정부의 정책응답성」,
『사회연구 통권』 제1호.

하버마스(2001), 『공론장의 구조변동』, 나남.

《국외문헌》

Altfeld, M. F. The Decision to Ally: A Theory and Test. Western
Political Quarterly, vol. 37, 1984.

Barnett, M. N. "Identity and alliances in the Middle East." In P. J.
Katzenstein (Ed.), The culture of national security: norms
and identity in world politics. New York: Columbia
University Press, 1996.

Bloom, W. Personal identity, national identity, and international

- relations Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Campbell, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.
- Christensen, T. J., & J. Snyder, "Chain gangs and passed bucks: Predicting alliance patterns in multipolarity." *International Organization*, vol. 44, 1990.
- Clark, Mark T. "The Trouble with Collective Security." *Orbis*, Spring, 1995.
- Feith, Douglas J. "Under Secretary of Defense for Policy," Transforming the U.S. Global Defense Posture, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, Wednesday, December3, 2003.
- Friedman, J. R. "Alliance in international politics." In J. R. Friedman, C. Bladen & S. Rosen (Eds.), *Alliance in international politics*. Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1970.
- Kim, Woosang, "Power, Alliance, and Major Wars, 1816-1975," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 33, 1983.
- Kupchan, Charles A. "Regionalizing Europe's security: The case for a New Mitteleuropa." In *The political economy of regionalism*, edited by E. D. Mansfield and H. V. Milner. New York: Columbia University Press, 1997.
- Lake, D. A. "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations." *International Organization*, vol. 50, 1996.
- Little, R. "Deconstructing the balance of power: Two traditions of thought." *Review of International Studies*, vol. 15, 1989.
- Risse-Kappen, T. "Collective identity in a democratic community." In P. J. Katzenstein (Ed.), *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia

University Press, 1996.

Rumsfeld, Donald H., Transformation Planning Guidance
(Washington: Department of Defense, June 2003)

Russett, B., & J. Sullivan, "Collective goods and international
organization. *International Organization*, vol. 25, 1971.

Schroeder, Paul. "Historical reality vs. neo-realist theory."
International Security vol. 19 (1), 1994.

참고 1**사드배치 설문지**

[1~1-3] 다음 질문을 읽으신 후, 본인의 생각에 해당하는 보기를 표기하여 주십시오.

1. 국방부가 사드를 한국에 배치를 완료했습니다. 이것에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 매우 반대한다. ② 반대한다. ③ 찬성한다. ④ 매우 찬성한다. ⑤ 잘 모르겠다.

1-1. 군사적 실효성을 고려했을 때, 사드는 필요하다고 생각하십니까?

① 매우 반대한다. ② 반대한다. ③ 찬성한다. ④ 매우 찬성한다. ⑤ 잘 모르겠다.

1-2. 외교 문제를 고려했을 때, 사드는 필요하다고 생각하십니까?

① 매우 반대한다. ② 반대한다. ③ 찬성한다. ④ 매우 찬성한다. ⑤ 잘 모르겠다.

1-3. 환경 문제를 고려했을 때, 사드는 필요하다고 생각하십니까?

① 매우 반대한다. ② 반대한다. ③ 찬성한다. ④ 매우 찬성한다. ⑤ 잘 모르겠다.

[2-9] 다음 설명이 맞으면 O에, 틀리면 X에 표기하여 주십시오. 만약 잘 모르신다면 솔직하게 '잘 모르겠다.'에 표기하여 주시기 바랍니다.

2. 사드는 선제공격기능과 방어기능을 모두 가지고 있다.

① O ② X ③ 잘 모르겠다.

3. 사드가 방어할 수 있는 범위에서 수도권은 제외되었다.

① O ② X ③ 잘 모르겠다.

4. 사드를 통해 남해 해역은 감시 불가능하다.

① O ② X ③ 잘 모르겠다.

5. 성주 사드 배치와 관련하여, 국방부 측에서 제시한 전자파 유해성에서 안전한 지상거리 기준은 1km이다.
 ① O ② X ③ 잘 모르겠다.
6. 사드는 법령에서 원칙적으로 환경영향평가를 받아야 하는 시설로 포함되어 있다.
 ① O ② X ③ 잘 모르겠다.
7. 사드는 기본적으로 산 정상 등에 설치된다.
 ① O ② X ③ 잘 모르겠다.
8. 성주 주민들은 사드배치와 관련하여 전자파 유해성 문제를 제기하고 있다.
 ① O ② X ③ 잘 모르겠다.
9. 광에서는 사드 배치 전 환경영향평가를 시행하였다.
 ① O ② X ③ 잘 모르겠다.

[10-12] 다음 질문을 읽고 물음에 답하여 주십시오.

10. 사드배치 제반 비용 중 한국 측에서 부담하는 것 중 옳은 것을 고르시오.
 ① 설치비용, 운용비용 ② 운용비용, 부지제공비용 ③ 부지제공비용, 기반시설비용
 ④ 설치비용, 기반시설비용 ⑤ 잘 모르겠다.
11. 국내에 설치되는 사드 레이더 종류는?
 ① 사격 통제용 ② 사격 조기경보용 ③ 잘 모르겠다.
12. 사드가 요격할 수 있는 고도의 범위는?
 ① 20~130km ② 30~140km ③ 40~150km ④ 50~160km ⑤ 잘 모르겠다.

[13-16] 다음 질문을 읽으신 후, 본인의 생각에 해당하는 보기를 표기하여 주십시오.

13. 선거에 있어 내 한 표는 선거 결과에 중요한 영향을 미친다.
 ① 매우 아니다. ② 아니다. ③ 그렇다. ④ 매우 그렇다. ⑤ 잘 모르겠다.

14. 나 같은 사람이 정부가 하는 일에 대해 말해봤자 소용없다.

- ① 매우 아니다. ② 아니다. ③ 그렇다. ④ 매우 그렇다. ⑤ 잘 모르겠다.

15. 정부나 정당이 무엇을 해야 한다고 어디에서나 내 의견을 제시할 수 있다.

- ① 매우 아니다. ② 아니다. ③ 그렇다. ④ 매우 그렇다. ⑤ 잘 모르겠다.

16. 고위공직자나 정치인들은 나 같은 일반시민이 무슨 생각을 하는지 별로 신경을 쓰지 않는다.

- ① 매우 아니다. ② 아니다. ③ 그렇다. ④ 매우 그렇다. ⑤ 잘 모르겠다.

※ 응답자 분의 성별은 무엇입니까?

- ① 남자 ② 여자

※ 응답자 분의 연령은 어떻게 되십니까? 만 ()세

참고 2

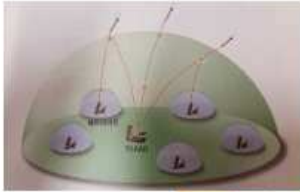
사드배치 공론조사 발표자료



○○○ 사드(THAAD)의 개념(4/4) ○○○

▶ 사드의 기능: 다중 방어망을 가능하게 함

※ 비유컨대, 현재는 패트리어트라는 작은 우산이 다양한 지역에 펼쳐 있으나, 사드 배치 시 거대한 우산이 펼쳐져 대한민국 영토의 2/3를 방어



○○○ 그간의 진행경과 ○○○

- ▶ '13. 10. 14 : 국회 국정감사에서 김관진 장관은 다중 방어수단을 연구 중이며, KAMD 한국군미사일방어 체계에 요격고도 100km 이상인 SM-3 도미플 경도중이라고 언급 ⇒ **사드 배치 가능성 부인**
- ▶ '14. 6. 3 : 한미연합사령관(커티스 스캐로퍼티)이 국방포럼 시에 미국에서 한국에 중고도 미사일 요격체계를 도입하도록 요청했다고 공식적으로 제기 ⇒ **사드 배치 가능성에 대해 부각 시작**
- ▶ '16. 7. 8 : 미군 측에서 2017년 말을 목표로 하여 한국에 사드를 배치하기로 했다고 공식 발표함 ⇒ **사드 배치 발표**
- ▶ '16. 7. 13 : 경북 성주지역으로 결정을 발표 ⇒ **배치 지역 발표**
- ▶ '16. 9월 : 성주 군민은 항의 농성 등 격렬히 반대함, 중국과 러시아는 사드의 한반도 배치가 자국의 안보는 물론 동북아의 전략적 균형과 안정에 도움이 된다면서 **반발**



○○○ 그간의 진행경과 ○○○

- ▶ '17.2~3월 : 중국정부 한국정부 강경비난 및 경제보복 가속화 ⇒ **“한국관료 전원 금지”, “한국 업체 총 손실액 8조원 예상 (현대경제연구원)”**
- ▶ '17. 4.26-27: 사드발사대 2기 새벽 성주 골프장에 기습 배치 강행
- ▶ '17. 5월: 문재인정부 취임 초기 ‘사드배치 반대’
- ▶ 7. 28 : ⇒ **“환경영향평가 전에 사드 추가 배치 없다” 공식발표**
- ▶ '17. 7. 29 : 정부 “ 성주 기지의 사드 발사대 4기 배치 추가지시”
- ▶ '17. 9. 7 : 사드 발사대 4기의 추가 배치 완료



○○○ 군사적 측면(1/3) ○○○

Q. 사드는 수도권 방어에 효율성을 높이는가?

찬성측 입장	반대측 입장
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 효율성을 높인다 ▶ 사드는 현존하는 최고의 미사일 방어시스템 ▶ 전국에 분산된 패트리어트를 수도권에 전환 배치함으로써 가능 ▶ 수도권으로 전환 배치했기 때문에, 그나마 수도권 방어에 도움이 됨 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 효율성을 높이지 않는다 ▶ 사드가 요격할 수 있는 반경은 200km ▶ 수도권은 이 범위에 포함되지 않음 ▶ 수도권 전체를 방어하기 위해서는 대략 1,000개의 패트리어트 미사일이 필요



○○○ 군사적 측면(2/3) ○○○

Q. 북한이 잠수함에서 탄도미사일을 발사할 경우 방어 가능한가?

찬성측 입장	반대측 입장
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1개 추가 설치로 가능 ▶ 반대측 주장과 달리, 이것이 바로 사드 추가 배치에 대한 정당성의 근거! 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사드는 서해, 동해의 북쪽 해역만 감시 가능 ▶ 사드는 전방 적위 120도 각도로만 탐지 가능 ▶ 북한이 SLBM(잠수함)으로 남해 바다에서 탄도미사일 발사 시 사드는 무용지물



○○○ 군사적 측면(3/3) ○○○

Q. 북한의 최고도 스킨드미사일 및 고각발사 탄도미사일을 막을 수 있는가?

찬성측 입장	반대측 입장
<ul style="list-style-type: none"> ▶ (실효성) 사드는 다중방어망을 구축을 위해 보조전 필요함 방어체계임 (스킨드 뿐만 아니라 노동 미사일에 대한 방어기 가능해짐) ▶ (성공가능성) 고(高)고도에서 요격 ▶ 핵 및 화학탄이 장전되거나 조기확산탄의 탄두가 차단으로 확산되기 전에 무력화 가능 * 한진구 장관, '사드로 요격 가능, 미화 14까지 요격가능' 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (실효성) 북한이 스킨드 미사일의 발사 각도를 낮게 조정하면, 최저 요격고도인 40km가 되지 않고 패드러머가 결국 추가로 필요. 사드는 불필요함. ▶ (성공가능성) 고각으로 발사 시 낙하 속도가 미화 7-8 (시속 5732km/h - 중국 8배) → 미화 요격하더라도 상공 중학교 낙하치점 할 변형시킬 가능성이 큼 * 실제에서 증명된 바가 없음!

○○○ 외교적 측면(1/3) ○○○

Q. 주변국 관계가 악화될 것인가?

찬성측 입장	반대측 입장
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 중국 우려는 과대망상! ▶ 사드 레이더는 시력 통제용이지, 중국이 걱정하는 조기경보용 (Forward Base Mode)이 아님 * 2000km까지 탐지 불가 ▶ 중국의 보복이 두려워 국방 자주권을 포기? (한국을 향해 미사일 600개 이상 전진배치됨 + 중국은 이미 러시아 산 사드와 유사한 방어체계 구축) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사드배치를 통한 미국의 동북아시아 군사력 확장 & 중국이 이에 대해 자국 안보위협 느낄 것 ▶ 중국의 경제적/외교적 보복 * 실제 사례 참조

○○○ **환경적 측면(2/2)** ○○○
Q 배치 이전에 환경영향평가를 실시하였는가? ○○○

찬성측 입장	반대측 입장
<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가법상 예외조항 존재 <ul style="list-style-type: none"> → 제10조 : 국방부원래의 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사적인 긴급한 수행을 위해 필요하다고 인정, 환경부 장관과 협의한 사항은 환경영향평가를 실시하지 않아도 됨 • 결과 일본에서도 부지가 결정된 후 환경영향평가를 실시 <ul style="list-style-type: none"> → 우리도 법령에 따라 미국 측과 협의에서 잘 예정 ※ 잘못된 의혹이며, 시도는 3단계 환경영향평가를 실시할 예정 (배치 전 - 공사 중 - 배치 후) 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가를 왜 안 거쳤는지? ⇒ 의혹의 시작 HERE • 환경영향평가법 제9조(전략환경영향평가) 대상임에도 절차 없이 상주로 배치 결정을 내림 • 이후 주민이 원한다면 거처겠다는 발표를 함 ⇒ 하지만 미국 조역석 거부(사유: 국내법 따를 의무 없음) 할 경우 강제할 수단 부족

○○○

Q & A

- THANK YOU -

참고 3**사드배치 1-3차 공론조사 결과보고****1. 공론조사 순서 (총 90분)****(1) 1차 설문조사 (5분)**

(2) 휴식 (10분) *샌드위치 및 다과 식사하면서 간단한 주제와 상관없는 동영상 시청

(3) 학습 및 토론 : 정보전달(PT 20분) + 자유토론(50분)

- 찬성측 발표자: 김봉주 원우 (서울대 정치외교대학원 석사 졸(아시아문제연구소), 한미연합사령부 통역병 복무)
- 반대측 발표자: 이윤규 원우 (서울대 행정대학원 정책학 박사과정 (한미연합사령부 통역병 복무))
- 참여자들에게 정보를 제공하기 위해 조사설계자 2명이 PT를 진행 (찬성 입장의 발표자 1명과 반대 입장의 발표자 1명이 각자의 입장에 대해 주고받는 식으로 진행)
- 발표 내용에는 사드에 대한 일반적 지식과 군사 · 외교 · 환경적 이슈에 대한 내용을 포함
- 수강생들은 각자의 입장에 대해 자유롭게 이야기하고, 최대한 많은 사람이 의견을 개진할 수 있도록 사회자가 독려함

(4) 2차 설문조사 (5분)

2. 공론조사 결과보고 (공론조사 총 3회 실시, 총 65명 참여)

1) 서울대 행정대학원 공기업정책학과 공론조사 일정 (총 2회)

- 1회차: 5/23 (수) 12시 신관 113호 (이택기 원우 포함 총 25명 참석)



- 2회차: 5/23 (수) 1시30분 321호 (박혜선 원우 포함 총 20명 참석)



- 3회차: 연세대학교 국제학부 공론조사 실시
- 5/24(목) 오전 10시50분 (연세대학교 언더우드 국제학부 학부생 20명 참석)
- * 진행된 공론조사 찬성/반대 발표 영상 시청 후 토론 및 설문조사 실시



참고 4

사드배치 공론조사 정보전달 찬성/반대측 발표 스크립트

Q. 사드는 수도권 방어의 효율성을 높이는가?

1) 찬성측 (김봉주)

대한민국 국군은 패트리엇 체계로 대변되는 미사일방어망을 구축하고 있으나 한반도 전체를 감싸고 방어하는 것이 아니라 조그맣게 지역방어를 구축하고 있기 (때문에) 우산에 비유를 하자면 많은 작은 우산들이 다양한 지역에 걸쳐 펼쳐져 있는 것과 같습니다. 그러나 사드 배치는 한국의 중부권부터 남부권까지 포괄하는 거대한 우산이 대한민국에 펼쳐지는 것과 같은 논리라고 볼 수 있습니다. 따라서, 전국에 분산된 패트리엇 미사일을 수도권으로 전환 배치하면 충분히 수도권에 대한 방어율이 높아지게 됩니다.

2) 반대측 (이윤규)

결론적으로 사드가 요결할수 있는 반경은 200km에 불과하기 때문에 수도권방어의 효율성을 높이지 않습니다. 수도권 전체를 방어하기 위해서는 대략 1,000개의 패트리엇 미사일이 필요합니다. 종심이 짧은 한반도 전장 환경에서 기술적으로 사드가 북한의 미사일을 막아내는데 효용성이 있는가? 라는 질문을 한다면 결론은 ‘아니다’라고 말씀드릴 수 있습니다.

Q. 북한이 잠수함에서 탄도미사일을 발사할 경우 방어 가능한가?

1) 반대측 (이윤규)

사드는 서해, 동해의 북쪽 해역만 감시 가능한 합니다. 더 쉬운 설명을 위

해다음 슬라이드를 보여드리겠습니다. 보이는 다음장의 그림과 같이 사드는 전방 좌우 120도 각도로만 탐지 가능합니다. 🖱️ 북한이 SLBM(잠수함)으로 남해 바다에서 탄도미사일 발사 시 사드는 무용지물이라고 할 수 있습니다.

2) 찬성측 (김봉주)

이것은 너무 과장된 표현입니다. 남해바다에서 탄도미사일 발사를 막으려면 사드 1개 추가 설치를 부산 등 다른 남쪽지역에 설치를 한다면 남해쪽도 방어가 가능합니다. 이러한 사실 자체가 바로 사드 추가 배치에 대한 정당성의 근거라고 할 수 있습니다.

Q. 북한의 저고도 스커드미사일 및 고각발사 탄도미사일을 막을수 있는가?

1. 찬성측 (김봉주)

앞서 말씀드렸다시피, 사드는 북한이 보유한 대부분의 미사일 자산을 요격할 수 있고 단거리 중장거리 미사일에 대한 다층방어망을 구축을 위해 무조건 필요한 방어체계입니다. 실제로 북한이 동해상으로 실험 발사한 미사일들은 공통적으로 100km 이상의 고도로 높이 쏘아올려 동해상에 발사했다는 점입니다. 이러한 고도는 패트리엇가 커버하지 못하기 때문에 이렇게 높이 쏘아올리는 미사일 조차도 사드를 운용한다면 요격이 가능하게 됩니다.

2. 반대측 (이윤규)

국방부는 고각으로 발사되는 사거리 1300km의 노동, 3000~4000km의 무수단, SLBM까지 사드를 통해 방어할 수 있다고 주장하고 있으나, 하지만

현실적으로 북한이 대한민국을 공격한다면 주력자산이 스커드 미사일일 것입니다. 사드는 북한이 스커드 미사일의 발사 각도를 낮게 조정하면, 최저 요격고도인 40km가 되지 않기 때문에 결국에는 패트리엇 미사일 요격기가 결국 추가로 필요하게 되어 무용지물이 됩니다.

3. 찬성측 (김봉주)

사드는 북한이 발사하는 미사일에 대해 고(高)고도 즉 높은 지점 (상공 40km ~ 150km) 에서도 요격이 가능하기 때문에, 목표지점 도달 시 기폭 장치를 사용해 폭발하기 때문에 고고도에 요격하면 핵분열로 인한 폭발 및 낙진이 일어나지 않고 상공에서 잔해가 다 소멸해버리기 때문에 2차피해가 땅에 떨어지지 않는다는 가장 큰 장점이 존재합니다.

4. 반대측 (이윤규)

쉽게 예를 들어들어 드리자면 평양에서 서울을 사정거리가 1,000km인 노동미사일로 서울을 맞히려면 거리가 너무 짧기 때문에 각도를 높여서 더 높은 고도로 쏘아야지만 서울을 맞출수 있게 됩니다. 따라서, 높은데서 떨어질 때 미사일이 내려올 때 속 낙하 속도가 마하 7~8 (시속 9,792km = 음속 8배) 되기 때문에 이를 요격하더라도 완전히 없애지는 못하고 낙하지점만 변경시켜 다른 곳에 떨어질 가능성이 높습니다. 또한 사드는 제대로 현대 전쟁에서 실전에서 증명된 바가 없다는 단점도 있습니다.

Q. 주변국 관계가 악화될 것인가?

1. 반대측 (이윤규)

첫 번째로 사드배치를 중국이 그렇게 지독하게 반대 했던 이유는 바로 설

치된 사드를 조기경보용으로 개조시킨다면 수천 km가 떨어진 중국의 대륙 내의 미사일 위협을 감지하고 탐색이 가능해지므로, 미국이 동북아지역 군사력을 확장에 일조시켰습니다. 중국에 반대에도 불구하고 결국 사드배치의 강행설치로 인해, 결국 우리나라는 미국과 중국이라는 고래들 사이에서 새우등 터진 격으로, 중국의 경제보복으로 실제로 통상, 관광, 문화컨텐츠, 현지기업, 금융 등 대한민국에 8조원 가량의 막대한 피해를 입었습니다. 다음 2개의 슬라이드를 보시면 더 잘 아실수 있을겁니다.

2. 찬성측 (김봉주)

한국에서 사용될 사드 레이더는 Terminal Mode, 즉 사격 통제용이고, 중국이 걱정하는 조기경보용(Foward Base Mode)(이) 아닙니다. 따라서, 중국까지 탐지가 가능하도록 조기경보용으로 모드를 전환하는 스위치 및 절차도 없을뿐더러, 설령 해당모드로 전환한다 해도 미국에 있는 공장으로 보내야지만 전환이 가능한 복잡한 시스템입니다. 따라서, 사드는 제3국이 아닌 오로지 북한에 대비해 대한민국 방어를 위해서만 활용되기 때문에 중국의 이익에 반하지 않습니다. 또한 이미 중국에서는 한국을 겨냥해 미사일 600개이상 전진배치가 되어있고, 러시아산 사드방어체계를 구축하고 있는 형국에서, 중국의 보복이 두려워서 우리나라의 국방자주권을 포기하는 것은 용납할 수 없는 일입니다.

Q. 미국 MD 체제의 편입인가?

1. 반대측 (이윤규)

한국 국방부는 계속 아니라고 주장하지만, 한반도 사드배치는 중국 입장에서 어떤 방식으로든 한-일-미로 이어지는 미사일방어체계 (MD체계) 구축

으로 중국을 위협한다고 생각하기에, 앞에 말씀드린바와 같이 사드배치는 중국을 심각하게 자극하였고, 이는 우리나라에게 막대한 경제적 외교적인 피해를 가져왔습니다.

2. 찬성측 (김봉주)

사드는 미국의 MD체계 편입이 아니며, MD체계 편입을 위해서는 일본처럼 국가수준의 MOU가 요구됩니다. 사드는 패트리엇 미사일처럼 한미연합사의 지휘를 받고 오로지 대한민국 방어용으로만 운용될 것이라는게 국방부의 주장이며, 미국 미사일방어 청장 역시 사드는 미국의 MD체계 편입이 아니라고 여러 차례 논란을 일축시킨 바가 있습니다.

Q. 사드관련 비용을 누가 부담하는가?

1. 찬성측 (김봉주)

미군이 자신의 보호를 하여 한반도에 배치하는 사드 설치비용을 한국이 지불한다는 것은 루머이며 사실이 아닙니다. 미군이 들여와서 운용하는 만큼, 도입 및 운용 비용은 모두 미국이 부담하기로 공식문서에 명시되어 있습니다. 또한 트럼프 대통령이 한 발언은 단독적으로 미국방부와 협의 없이 즉흥적으로 사드배치 비용을 한국에 전가한다고 말한 해프닝에 불과합니다. 실제로 미국이 우리나라 국방부에게 지불 요청한 금액은 전혀 없습니다.

2. 반대측 (이윤규)

사드 배치 및 유지 보수 관련 천문학적인 비용의 문제가 가장 큰 우리나라 시민의 부담이라고 할 수 있습니다. 우리 정부는 처음에는 토지만 제공

하고 배치 및 운용 비용은 미군이 부담한다고 이야기했으나 트럼프 대통령이 당선 이후 사드배치에 사용되는 1조원 이상의 거금을 우리나라가 방위분담금 내에서 배치 비용을 사용한다고 요구하며 큰 논란을 일으켰습니다. 미국이 지불한다고 하나, 추후에 한국이 미군주둔에 사용 되는 방위비분담금을 인상 시켜 결국 우리나라에게 떠넘길 것이라는 게 가장 큰 비평가들의 지적입니다.

Q. 전자파 피해가 있는가?

1. 찬성측 (김봉주)

미군 전자파 위해성은 실제로 존재하지 않는 루머입니다. 현재 사드가 배치된 미군 광 기지를 살펴본 결과 사드에서는 사람이 핸드폰에 노출되는 수(준)의 미(비)한 전자파가 감지되었습니다. 또한 지상 안전거리 100m만 떨어져 있으면, 사드에서 나오는 전자파는 인체에 전혀 유해하지 않다고 국방부에서는 발표했습니다. 광의 경우 사드배치 기지 주변에 세계적인 관광 명소들이 모여 있을 정도로, 유해성 논란은 과담에 불과하다고 국방부는 일축시켰습니다. 성주에 설치된 사드 레이더 또한 고도가 높은 산 정상에서 5도 각도 이상으로 하늘을 향해 방사되기에 부대로부터 수백미터 떨어진 산 아래에 있는 주민들에게 피해가 갈일이 없습니다.

2. 반대측 (이윤규)

레이더 전자파의 유해성에 관한 논란이 배치 지역인 성주를 중심으로 논란이 되었습니다. 미 육군 교범에 따르면 적시된 레이더 위험 반경은 5.5km로 배치 또한 주로 사막과 같은 인적이 드문 지역에 배치된다는 것

이 명시되어 있고, 이는 환경단체들과 성주시민들의 공분을 샀으며 실제로 일본에서 사드가 배치된 지역의 일본주민들은 신체적 피해를 호소하기도 하였습니다.

Q. 배치 이전에 환경영향평가를 실시하였는가?

1. 반대측 입장 (이윤규)

사드배치의 가장 큰 문제는 사드시설이 환경영향평가법 제9조(전략환경영향평가) 대상임에도 절차 없이 구가에서 일방적으로 성주로 배치 결정을 내렸다는 사실입니다. 문재인 정보도 환경평가를 거친후 배치하겠다고 발표하고, 하루만에 설치를 강행하는 등 이해할 수 없는 정부의 조치가 많았습니다.

2. 찬성측 (김봉주)

환경영향평가법상 예외조항(이) 존재 하며, 사드는 군사기밀시설로써 예외조항 대상입니다. 또한 사드가 배치된 괌과 일본에서도 부지가 결정된 후 환경영향평가를 실시하였습니다. 사드는 배치되었지만 향후에 3단계 환경영향평가를 실시할 예정입니다

Abstract

A Study on the Effect of Deliberative Polling on the Change in Public Opinion and Perception in Korea's National Defense Policy on Deployment of Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) Ballistic Missile Defense System

Sang Jun Jung
Department of Public Policy
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

In South Korea, although the main beneficiaries of government public policies are ordinary citizens who have elected their public officials to represent their best interests, however, it is often not the cases for many Korean citizens where public opinion is often overlooked especially on complex national policies such as energy or defense policies. Due to the relatively short history of democracy and long years of bureaucratic elite system, the decision making process of these complex government policies have usually only involved a small group of experts

and government officials. However, this exclusive nature of decision making process has often created social controversy in Korea. In many cases, public policy makers in the government often try to execute certain thorny agenda under the assumption that the public are incapable of making a contribution in these policies.

When it comes to spending taxpayers' money, their voice should be reflected in the process of creating any major governmental policies. In order to obtain democratic legitimacy in any given public affairs issues, the taxpayers should have a certain level of understanding in given public policies. Due to the lack of shared information on public agenda, most citizens try to optimize their available time focusing on their private matters rather than making extra efforts to obtain public policy related issues. Sometimes government officials are trying to take advantage of this situation by trying to push forward their own agenda without revealing enough information to the public.

Recently, Korean government has forcibly executed the deployment of Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) anti-ballistic missile system without proper democratic process or public input. This has caused much dissension in the society sharply dividing the nation's

opinion polls and resulted in a strong backlash from the public greatly reducing the legitimacy and trust in the government and its policy implementation process. This can seriously undermine the basis of democracy as well.

Against this backdrop, this paper examines the effect of the deliberative polling and the public policy issue of THAAD deployment by measuring the respondents' level of public opinion or attitude change and the level of policy understanding and political efficacy after going through an informative presentation session and a round of intense public debate session. The outcomes of this paper brings meaningful policy implications if the deliberative polling can be used as an alternative mediator to resolve public dissent on public policy issue. The research method of the deliberative polling was used because it has been often used as a viable alternative tool to overcome limitations of the general public opinion poll where people are being surveyed without giving them any background information nor giving them enough time for deliberations on the topics of the survey.

After conducting three rounds of deliberative poll discussion sessions, the study has found that the respondents' political attitude on the topic of THAAD

deployment has been dramatically affected resulting in increased polls against the THAAD deployment. In addition, the deliberating polling has increased the respondents' policy understanding of THAAD deployment. The survey result demonstrated that the general level of political efficacy was increased after the round of discussion and informative session. The study outcomes displayed that respondents had increased belief that their political actions will influence in the process of public policy making and had a stronger belief that authorities and government officials will respond to their political demands.

In conclusion, the ultimate beneficiaries of any government policies are its citizens. In this aspect, the public opinion should always be reflected and taken into consideration when formulating and implementing governmental public policies. This paper has proved the effectiveness of the deliberative polling as a mediating solution for any contentious or controversial government policies. Therefore, government policy makers who may have reservations or concerns regarding potentially controversial government public policies may go through the opinion polling option by informing the public with ample information to its citizens and having them engage in

rounds of discussions. The result and consensus achieved through this process will have a positive impact on increasing the quality of policy-making process, enhancing the level of deliberative democracy and enhancing credibility and legitimacy between the public and the government.

[Key words: Defense policy (Deployment of Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) Ballistic Missile Defense System), Deliberative Opinion Poll, Public Opinion Formation and Change, Policy Understanding, Political Efficacy]

Student number: 2016-24390